

Orig. Ang.  
Strasbourg, le 17 mai 1999

## **ETUDES EUROPEENNES POUR UNE CITOYENNETE DEMOCRATIQUE**

Procédures d'adoption des décisions dans les institutions européennes et légitimité démocratique. Comment la citoyenneté démocratique peut-elle s'exercer au niveau transnational ?

Préparé par Hans Köchler, Professor of Philosophy,  
University of Innsbruck (Austria)  
DECS/EDU/HE (99) 30

Direction de l'enseignement, de la culture et du sport  
(Section de l'enseignement supérieur et de la recherche)

Distribution: Général

**TABLE DES MATIERES**

- (I) Le concept de citoyenneté dans le système "constitutionnel" européen**
- (II) Le "Traité sur l'Union européenne" et ses conséquences pour la citoyenneté démocratique**
- (III) Les impératifs de démocratisation au niveau européen**

**Bibliographie : Travaux sur le thème de la citoyenneté européenne**

## **(I) Le concept de citoyenneté dans le système "constitutionnel" européen**

Dans l'histoire des systèmes politiques, la citoyenneté démocratique s'est exprimée et développée essentiellement au niveau de l'Etat-nation et de ses subdivisions régionales et locales. Les principes de la citoyenneté au niveau transnational ne sont pas encore bien établis. Le concept de citoyenneté "cosmopolite" n'est encore qu'une vague vision philosophique.<sup>1</sup> L'exercice de la citoyenneté au niveau d'une entité transnationale (ou d'une organisation intergouvernementale) comme l'Union européenne correspond à une nouvelle phase de l'interprétation des notions fondamentales de la théorie politique. Joseph Weiler souligne à juste titre l'enjeu que cet élargissement de la portée du concept de citoyenneté représente pour la réflexion juridique et politique européen : "Le vocabulaire traditionnel classique de la citoyenneté est le vocabulaire de l'Etat, de la Nation et du Peuple. Il est difficile de l'en dissocier."<sup>2</sup> Parce qu'il transcende les frontières de l'Etat (et du droit constitutionnel fondé sur l'Etat), l'établissement de la citoyenneté européenne révolutionne<sup>3</sup> de toute évidence la théorie contemporaine du droit constitutionnel et la compréhension des droits civils et politiques en Europe.

Selon le principe qui veut que le citoyen soit la source de la souveraineté et de la légitimité de toute entité politique (généralement définie comme l'Etat), diverses procédures ont été élaborées pour satisfaire aux impératifs de la démocratie. Les formes de représentation par l'intermédiaire du parlement et les procédures démocratiques directes, comme le *référendum*, constituent les principaux instruments permettant aux citoyens de participer à la vie publique au niveau de l'Etat-nation. Depuis la Révolution française, la dichotomie entre démocratie directe et démocratie représentative a été au centre du discours européen sur le système politique idéal. Sur la base de cette expérience européenne, on peut formuler à propos de la citoyenneté démocratique une maxime

---

<sup>1</sup> Voir David Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge, Oxford: Polity Press, 1995.

<sup>2</sup> "Introduction: European Citizenship - Identity and Differentity", dans Massimo La Torre (éd.) *European Citizenship. An Institutional Challenge*. La Haye, Londres, Boston: Kluwer Law International, 1998, p. 1.

<sup>3</sup> Paul Magnette et Mario Telò dans : Paul Magnette (éd.), *De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne*. Paris, Bruxelles: De Boeck Université, 1997, p. 12.

générale : "Autant de participation directe que possible, autant de représentation que nécessaire".<sup>4</sup>

Dans la réalité de la vie politique européenne, toutefois - et cela vaut aussi au niveau de l'Etat-nation - nous constatons la prédominance du modèle représentatif de l'adoption de décisions, qui *exclut* souvent la participation directe des citoyens dans les affaires. Nonobstant ce fait de *realpolitik*, le véritable modèle de démocratie est celui d'une démocratie directe ou participative à laquelle sont liées toutes les autres formes d'exercice de la volonté politique, dans la mesure où elles aspirent à une forme de "légitimité démocratique".<sup>5</sup>

Jusqu'ici, la légitimité démocratique a été l'apanage de l'Etat-nation. Compte tenu du lien traditionnel existant entre la notion de "citoyenneté" et celle d'"Etat", la citoyenneté au niveau européen transnational implique que la structure "constitutionnelle" de l'Union européenne soit assimilée à une entité étatique dans un contexte fédéral.<sup>6</sup> Toutes les plaintes concernant le manque de démocratie dans l'Union européenne reposent implicitement sur le caractère étatique de cette entité transnationale.

Si le Conseil de l'Europe comprend les entités politiques (Etats) de l'ensemble de l'Europe et, par conséquent, représente l'identité même de l'Europe au sens de ses traditions sociales et culturelles, l'Union européenne se veut être davantage une structure intergouvernementale dont l'objectif est de préserver l'héritage commun des droits de l'homme et des libertés démocratiques. Si le Conseil de l'Europe est véritablement représentatif de l'Europe en tant qu'unité géographique, culturelle et historique, il n'aspire pas à devenir une entité transnationale dotée de pouvoirs de décisions transcendant les frontières nationales. De par sa structure intergouvernementale, on peut le comparer davantage à l'Organisation des Nations Unies. Il vise à définir des normes légales et constitutionnelles communes pour un ordre démocratique en Europe et fait intervenir des organisations non gouvernementales, des mouvements

---

<sup>4</sup> Voir Werner Maihofer, "Abschließende Äußerungen der Herausgeber" dans Ernst Benda, Werner Maihofer, Hans-Jochen Vogel (éd.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: de Gruyter, 1983, p. 1411 (traduction de l'auteur).

<sup>5</sup> A propos de la notion fondamentale de démocratie et de la dichotomie entre les formes directe et représentative de l'adoption de décisions, voir l'analyse de l'auteur : "Democracy and Human Rights: Do Human Rights concur with Particular Democratic Systems?", dans Hans Köchler, *Democracy and the International Rule of Law. Propositions for an Alternative World Order. Selected Papers Published on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. Vienne, New York: Springer, 1995, p. 1-17.

<sup>6</sup> Voir Joseph Weiler, "European Citizenship - Identity and Differentity", loc. cit., p. 1-24.

de citoyens et des forces sociales au sens large. Dans cette optique, il s'agit d'une organisation qui se rapproche plus de la vision d'une "Europe des peuples", mais qui ne sert pas de cadre à la mise en oeuvre de politiques transnationales et à l'exercice de la souveraineté transnationale en Europe.

Le processus d'adoption de décisions politiques et économiques est laissé à l'Union européenne, qui n'est pas toutefois représentative de l'Europe dans son ensemble. L'Union européenne ne représente encore qu'une minorité de nations européennes mais se conçoit néanmoins elle-même comme le noyau d'une réalité politique paneuropéenne. L'analyste politique est particulièrement intéressé par l'étude de ce nouveau système de relations interétatiques en Europe du point de vue de sa compatibilité avec les exigences fondamentales de la citoyenneté démocratique.

Si un ensemble élaboré de règles et procédures régleme la participation du citoyen dans chaque Etat européen (bien qu'essentiellement au niveau de la représentation), les possibilités de participation au processus décisionnel au niveau européen transnational sont encore très limitées. A l'échelon européen, seule la participation *indirecte* du citoyen semble possible dans le cadre juridique actuel. Outre le fait que les instruments de la démocratie directe, comme le *référendum*, n'existent pas dans le cadre de l'Union européenne, les structures représentatives de la prise de décisions restent rudimentaires. De toute évidence, la complexe structure à plusieurs niveaux de l'Union européenne "empêche la simple transmission hiérarchique mono-directionnelle de l'autorité politique" du peuple vers le gouvernement par le biais de représentants élus, qui est le principe de base de la démocratie parlementaire occidentale.<sup>7</sup> Par rapport aux parlements nationaux, le rôle du Parlement européen en tant qu'organe représentatif se limite, dans une large mesure, à des fonctions délibératives et consultatives et, dans des domaines spécifiques, à une sorte de droit de veto face au pouvoir du Conseil. Le rôle du législateur, au niveau européen, est en réalité dévolu au Conseil de l'Union européenne, c'est-à-dire aux représentants du pouvoir exécutif des Etats membres.

Dans ce système constitutionnel, où les exécutifs nationaux jouent collectivement le rôle de législateur européen, la Commission européenne sert d'instance exécutive de fait, à laquelle le Conseil a

---

<sup>7</sup> Nick Bernard, "Citizenship in a Polycentric Polity" dans: Stratos Konstandinidis, *A People's Europe. Tuning a concept into content.* (CE/Forum de droit international III) Aldershot, Brookfield (Etats-Unis), Singapour, Sydney: Ashgate/Dartmouth, 1999, p. 6.

conféré "les compétences d'exécution des règles qu'il établit" (article 202 du Traité de Rome selon la numérotation du Traité d'Amsterdam). Paradoxalement, ce sont les fonctionnaires du pouvoir exécutif qui peuvent prétendre aux privilèges traditionnellement attachés au libre exercice de leur mandat par les parlementaires. D'une certaine manière, le rôle des membres de la Commission européenne est défini d'après le principe qui veut qu'ils exercent leur mission en toute liberté: "Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme" (article 213, paragraphe 2, du Traité de Rome). Jouissant des privilèges du pouvoir législatif, ainsi que du pouvoir de l'exécutif, la Commission européenne joue un rôle unique en son genre, qui ne s'inscrit pas dans un contexte démocratique traditionnel. Comme l'on avancé ceux qui s'inquiètent de l'érosion de la démocratie au niveau européen "la souveraineté des experts tend à prévaloir sur la souveraineté populaire ou la souveraineté parlementaire".<sup>8</sup> L'obligation qui est faite à la Commission d'agir pour le "bien commun" ou la "*volonté générale*" de l'Europe, non seulement protège les membres de la Commission contre toute pression éventuelle de la part des gouvernements, mais les soustrait aussi à toute influence décisive de la part du pouvoir législatif "officiel", le Parlement européen (sans parler des citoyens européens). Compte tenu des pouvoirs très étendus que le Conseil exerce en vertu de l'article 202 du Traité de Rome, "en vue d'assurer la réalisation des objectifs fixés par le Traité", la séparation des pouvoirs, si essentielle non seulement pour la prééminence du droit, mais aussi pour un véritable système démocratique, est quasi inexistante dans le cadre des traités européens. Il n'est donc pas surprenant que le modèle "technocratique" de l'intégration européenne, en grande partie façonné par le pouvoir exécutif à partir d'initiatives de la Commission européenne, suscite un très large mécontentement populaire.

Quant au Parlement européen, loin d'avoir les compétences générales qui sont celles du Conseil et, corollairement, de la Commission, il est simplement autorisé à "exercer les pouvoirs qui lui sont attribués" par le Traité de Rome (article 189). Comme l'indique l'article 192, ces pouvoirs consistent essentiellement à "rendre des avis

---

<sup>8</sup> Svein S. Andersen et Tom R. Birns, "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance", dans Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, *The European Union: How Democratic Is It?* Londres, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 1996, p. 227.

conformes ou à donner des avis consultatifs" dans le cadre des procédures définies aux articles 251 et 252 du Traité de Rome. Ces deux articles contiennent les seules dispositions relatives au rôle du Parlement européen en tant que représentant du *souverain* européen (les citoyens), bien que ce soit sous la forme d'un pouvoir *négalif* consistant à opposer un veto à un acte du Conseil fondé sur une proposition de la Commission. Certes, on peut trouver certains signes d'une séparation des pouvoirs dans les dispositions complexes des articles 251 et 252, qui ne réglementent toutefois que l'adoption d'actes par le *Conseil*, et uniquement pour ce qui est des questions expressément mentionnées dans les articles du Traité. Le rôle de législateur est réservé au Conseil; le Parlement est uniquement autorisé à rendre des avis conformes.

Il ne s'agit pas d'une véritable séparation des pouvoirs (le Parlement n'a de toute façon pas de pouvoir propre !) mais plutôt d'un système *pragmatique* de poids et de contrepoids, entre le Conseil, la Commission et le Parlement, pour l'adoption d'actes expressément visés dans le Traité de Rome. Le pouvoir "négalif" (a posteriori) du Parlement européen (qui équivaut à une sorte de droit de veto pour ce qui concerne les questions expressément mentionnées dans le Traité) est loin des exigences de la citoyenneté démocratique au niveau européen. L'institution d'un *Médiateur* nommé par le Parlement européen (article 195 du Traité de Rome, tel qu'inséré par l'article G[41] du Traité sur l'Union européenne) et le droit, pour les citoyens, de présenter une pétition au Parlement européen (article 194) ne suffisent pas à instaurer de véritables droits du citoyen. La seule compétence du *Médiateur*, selon les dispositions du Traité, consiste à faire rapport aux institutions concernées et au Parlement européen sur les plaintes émanant des citoyens.

## **(II) Le "Traité sur l'Union européenne" et ses conséquences pour la citoyenneté démocratique**

En ce qui concerne la citoyenneté démocratique, le "Traité sur l'Union européenne", tel qu'établi initialement par le Traité de Maastricht et modifié par le Traité d'Amsterdam, suscite de grandes espérances, auxquelles ne peuvent répondre les dispositions des versions modifiées des *Traités instituant les Communautés européennes*.<sup>9</sup> Ces anticipations ont été nourries par les déclarations prononcées par des responsables

---

<sup>9</sup> Pour une description détaillée de l'histoire et des interprétations du Traité de Maastricht, voir Michael J. Baun, *An Imperfect Union, The Maastricht Treaty and The New Politics of European Integration*, Boulder/Co., Oxford : Westview press, 1996, p. 86.

européens avant le Traité de Maastricht. Dans une lettre conjointe, en date du 6 décembre 1990, à la présidence, italienne à ce moment-là, de l'Union, le Président François Mitterrand et le Chancelier Helmut Kohl ont demandé un renforcement des pouvoirs du Parlement européen et la création d'une citoyenneté européenne commune.<sup>10</sup> Le Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht), en son article premier (numérotation du Traité d'Amsterdam), oblige les Parties contractantes à prendre des décisions «le plus près possible des citoyens». Il engage, en outre, l'Union (article 2) à «renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union». Ceci est conforme à l'article 8 original du Traité de Rome (article 17 dans la version du Traité d'Amsterdam), selon lequel "est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre".<sup>11</sup> Outre les dispositions du Traité de Rome, le Traité d'Amsterdam, dans son article 17(1) déclare que "la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas." Cette nouvelle formulation, tout en améliorant la définition de la citoyenneté ne "dissocie" toujours pas clairement la citoyenneté de l'Union de la nationalité de l'Etat membre.<sup>12</sup> Elle ne répond pas aux attentes placées initialement dans la Conférence intergouvernementale de 1996. Le Traité d'Amsterdam engage, en outre, les Etats membres (article 2) à "maintenir et développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice". Malgré l'absence d'engagement clair à l'égard d'une forme de citoyenneté supranationale européenne *sui generis*, ces formulations, prises au pied de la lettre, évoquent l'établissement d'une démocratie transnationale au niveau européen.

En outre, comme l'indiquent l'article 5 (nouvelle numérotation) du Traité de Rome et l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (dans la version du Traité d'Amsterdam), le principe de *subsidiarité* est l'un des règles fondamentales de la réalisation des objectifs de l'Union européenne. Ainsi, l'Union ne doit intervenir "que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres" (article 5 du Traité de Rome). Si cette

---

<sup>10</sup> Voir le texte complet de la lettre dans Finn Laursen et Sophie Vanhoonacker (éd.), *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies, and International Identity of the European Community*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992, p. 313f.

<sup>11</sup> A propos de la notion de citoyenneté européenne dans le cadre juridique, politique et social de l'Union européenne, voir en particulier Massimo La Torre (éd.), *European Citizenship. An Institutional Challenge*. La Haye, Londres, Boston: Kluwer Law International, 1998 ; Siofra O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*. La Haye, Londres, Boston: Kluwer Law International, 1996 ; Paul Magnette (éd.), *De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne*. Paris, Bruxelles: De Boeck Université, 1997.

<sup>12</sup> Siofra O'Leary, opus cited, p. 309.

disposition était scrupuleusement suivie, elle garantirait aux citoyens la possibilité de participer plus activement aux décisions aux niveaux national, régional et local lorsque leurs intérêts sont directement en jeu.

Dans la réalité politique actuelle, les droits conférés par la citoyenneté européenne sont très limités et les possibilités d'action démocratique sont inévitablement restreintes en raison du caractère rudimentaire du concept européen transnational de citoyenneté. Les aspects essentiels de la citoyenneté, même à l'ère du Traité d'Amsterdam, ne peuvent s'exercer qu'au niveau des procédures nationales de prise de décisions. La citoyenneté européenne emporte le droit d'élire les membres du Parlement européen, le droit d'être élu au Parlement (sur le territoire de son pays ou, sous certaines réserves, dans l'Etat membre dans lequel le citoyen européen réside même s'il n'est pas ressortissant de cet Etat), le droit de participer aux élections municipales dans l'Etat membre dans lequel le citoyen européen réside même s'il n'est pas ressortissant de cet Etat (article 19 du Traité de Rome), le droit de pétition devant le Parlement européen et celui de s'adresser au Médiateur européen (fonction rattachée au Parlement européen) (article 21). Ainsi, la citoyenneté européenne confère au citoyen des droits démocratiques fondamentaux aux niveaux *local* et *national* mais pas au niveau *européen*. Comme l'a dit Sofia O'Leary dans une analyse d'ensemble du concept en évolution de citoyenneté européenne, les droits civils et politiques, vaguement introduits par le concept de citoyenneté européenne "ne réduisent pas nécessairement le déficit démocratique de la Communauté et n'améliorent pas la participation des citoyens à la prise de décisions."<sup>13</sup>

Au niveau transnational, les citoyens européens, malgré la souplesse "régionale" prévue à l'article 19 du Traité de Rome concernant l'exercice de leurs droits, sont encore plus ou moins «compartimentés» dans leurs structures nationales, tandis que les puissants groupes de pression économiques et d'autres groupes d'intérêt se sont déjà organisés au niveau transnational. La démocratie par les citoyens est remplacée par une démocratie "*de facto* d'intérêts organisés, de groupes de pression et de représentants des organisations"<sup>14</sup> Alors que l'article 191 du Traité de Rome souligne l'importance des partis politiques au niveau européen et déclare que ces partis contribuent à "l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union", il n'existe pas encore de partis de ce type à l'échelon paneuropéen ; les intérêts des citoyens ne sont pas *véritablement* représentés au niveau européen. La représentation des

---

<sup>13</sup> Opus cited, p. 309.

<sup>14</sup> Svein S. Andersen et Tom R. Burns, opus cited, p. 229.

intérêts des citoyens - pour autant qu'elle existe - est assurée par l'intermédiaire des structures politiques nationales des Etats membres. Les membres du Parlement européen eux-mêmes doivent définir leur rattachement à des partis politiques dans leurs Etats respectifs. La représentation compartimentée et fractionnée des citoyens au Parlement européen (sur la base de l'Etat-nation, qui demeure la réalité politique fondamentale dans le cadre des Traités européens) est très faible par rapport à la représentation parlementaire au niveau national. La démocratie réelle, au sens de la participation des citoyens aux affaires publiques, exige une sorte *d'espace public* qui, actuellement, n'existe qu'au niveau de l'Etat-nation, dont le Traité sur l'Union européenne s'engage expressément à respecter l'identité (article 6, paragraphe 3).

Pour ceux qui croient à la prédominance de l'Etat-nation pour ce qui est de l'exercice des droits politiques, il n'existe de toute évidence pas de "déficit démocratique" dans l'Union européenne. C'est en défenseur d'une telle philosophie que le Président François Mitterrand a déclaré en novembre 1990 que la légitimité démocratique n'était pas absente de la CEE car la "véritable démocratie" était représentée par le rôle des Etats démocratiques indépendants au Conseil de l'Union européenne. En contraste apparent avec le contenu de la lettre mentionnée plus haut, il accordait la priorité au rôle traditionnel de l'Etat-nation en tant qu'entité souveraine, se distançant nettement ainsi de la vision fédéraliste de l'Europe qui est la seule qui permettrait au concept de citoyenneté européenne de prendre toute sa signification.<sup>15</sup> Il est tout à fait compréhensible en conséquence que les théoriciens qui définissent la nature juridique de l'Union européenne sur la base de la souveraineté exclusive des Etats-nations membres ne voient aucun problème de légitimité. Ils parlent de "double légitimité démocratique" à propos du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne.<sup>16</sup> Pour ceux, toutefois, qui, dans leur évaluation de l'Union européenne, vont au-delà du cadre de l'Etat-nation, l'absence de légitimité démocratique de l'UE est due (a) à la responsabilité limitée de ses institutions d'adoption de décisions à l'égard de représentants démocratiquement élus et (b) au manque de transparence des procédures décisionnelles en général.

Conformément aux règles définissant la compétence du Conseil et de la Commission dans le Traité de Rome, c'est généralement le Conseil

---

<sup>15</sup> Voir *Economist*, 3 novembre 1990, p. 56.

<sup>16</sup> Winfried Kluth, *Die demokratische Legitimation des Europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit des Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive*. Berlin: Duncker & Humboldt, 1995, p. 1114.

qui joue le rôle du "souverain" européen (mais certainement pas les citoyens de l'Union eux-mêmes), la Commission faisant office de plénipotentiaire. Cette dernière exerce la fonction centrale avec un droit quasi exclusif d'introduire toute législation.<sup>17</sup> Cela crée une sorte *d'espace bureaucratique* de l'action paneuropéenne, qui est très préjudiciable à la démocratie européenne. Les Etats-nations demeurent les acteurs souverains dans l'Union européenne. Il en va de même en ce qui concerne le rôle du Conseil européen (distinct du Conseil de l'Union européenne), créé en vertu du Traité sur l'Union européenne. Le Conseil européen, qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, ainsi que le président de la Commission européenne, "donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales" (article 4 dans la numérotation du Traité d'Amsterdam). Le Parlement européen doit recevoir un rapport après chaque réunion du Conseil européen et un "rapport écrit annuel". Il n'a pas de compétence spéciale dans le cadre général du Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht initial).

Au lieu d'une séparation précise des pouvoirs (qui est la caractéristique de l'Etat de droit), il n'existe qu'un système informel de poids et de contrepoids auquel les citoyens de l'Europe ne participent pas directement. Par l'intermédiaire, d'une part du Conseil européen (dans le cadre général de l'Union européenne), et d'autre part du Conseil de l'Union européenne (le «Conseil», dans le cadre des Traités instituant les Communautés européennes), c'est l'appareil exécutif des Etats-nations qui constitue la source du pouvoir et de l'ordre juridique dans l'Union. Le Conseil agit comme l'organe législatif *de jure et de facto*, le Parlement ne l'étant que nominalement.

La double identité législative et exécutive qui s'incarne dans le Conseil ressemble à l'absence de séparation réelle des pouvoirs dans une autre entité intergouvernementale, à savoir l'Organisation des Nations Unies, au sein de laquelle le Conseil de sécurité concentre non seulement les pouvoirs législatif et exécutif, mais aussi le pouvoir judiciaire au niveau mondial.<sup>18</sup> La situation difficile dans laquelle l'Union européenne se trouve tient précisément à sa structure de base, à savoir une entité supranationale, sous la forme des Communautés européennes (ou un accord intergouvernemental, sous la forme du Traité sur l'Union européenne), dans laquelle les exécutifs des puissances signataires

---

<sup>17</sup> Voir Svein S. Andersen et Tom R. Burns, opus cited, p. 231.

<sup>18</sup> Voir Hans Köchler, "Democracy and the New World Order" dans : *Democracy and the International Rule of Law*, p. 37-59.

exercent l'influence essentielle et la Commission (en tant qu'instance exécutive) bénéficie d'une espèce d'immunité juridique et politique (analogue à la liberté dont jouit le corps législatif de chaque pays dans l'exercice de son mandat), qui l'éloigne des préoccupations des citoyens, que ce soit au niveau national ou au niveau paneuropéen.

Le "déficit démocratique" de l'Union européenne tient précisément à ce "fossé grandissant entre le pouvoir et l'autorité des institutions de la CE, à l'heure où de plus en plus d'aspects de la souveraineté nationale sont transférés au niveau européen, et la capacité des citoyens des pays européens d'exercer une supervision et un contrôle sur les décisions de la Communauté par l'intermédiaire de leurs représentants élus, que ce soient les parlements nationaux ou le [Parlement européen]."<sup>19</sup>

En raison de la structure stratifiée de l'Union européenne et de la combinaison d'éléments supranationaux et intergouvernementaux dans la prise de décisions, l'expression de la volonté des citoyens passe par beaucoup plus d'étapes au niveau européen que dans chaque Etat membre. C'est là l'une des raisons essentielles de l'absence de légitimité démocratique et de crédibilité des institutions européennes. Bien que l'Union européenne se préoccupe de ce problème fondamental de la faiblesse de ses propres structures représentatives, notamment dans le "Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne" (annexé au Traité sur l'Union européenne) et encourage, conformément à ce Protocole, "une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne", les mesures proposées sont trop superficielles pour régler les problèmes de fond, ou même de procédure. Elles ont essentiellement trait à l'amélioration du flux d'informations, notamment la transmission aux parlements des Etats membres de tous les «documents de consultation de la Commission» et la communication des «propositions législatives de la Commission, telles que définies par le Conseil» aux gouvernements des Etats membres, qui, à leur tour, veillent à ce que les parlements nationaux les reçoivent "comme il convient". Même lorsqu'il s'agit du flux d'informations sur les propositions législatives européennes, la priorité est donnée au pouvoir exécutif des Etats membres à qui il appartient de partager l'information avec leurs propres organes législatifs.

Il est souvent avancé que les parlements nationaux comptent parmi les perdants du processus d'intégration européenne et que la

---

<sup>19</sup> Michael J. Baun, *An imperfect Union. The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*. Boulder/Co., Oxford: Westview Press, 1996, p. 86.

"compartimentalisation" est une caractéristique de ce processus lui-même.<sup>20</sup> Ceux qui s'inquiètent du manque de légitimité démocratique au sein de l'Union européenne réclament une "prise de conscience" des parlements nationaux face au processus d'adoption de décisions au niveau européen.<sup>21</sup> Dans une analyse de l'incidence de l'adhésion à l'Union européenne sur la structure politique de l'Autriche en tant que nouvel Etat membre, il est avancé que l'adhésion à l'Union a seulement renforcé l'exécutif et la bureaucratie au détriment du parlement autrichien.<sup>22</sup> Il est noté que, pendant les trois premières années de la participation de l'Autriche, absolument aucune initiative n'est venue du parlement autrichien (concernant les décisions à prendre par l'Autriche dans les affaires européennes).<sup>23</sup> Les organes législatifs nationaux ne sont pas en mesure de compenser - ou de contrebalancer - le pouvoir et l'influence écrasantes des institutions européennes ou même de contrôler efficacement la politique européenne de leur propre gouvernement.

### (III) Les impératifs de démocratisation au niveau européen

Si l'on récapitule les réalités politiques et constitutionnelles, on peut dire que les Etats membres de l'Union européenne, par les dispositions du Traité d'Amsterdam (modifiant le Traité de Maastricht et les Traités instituant les Communautés européennes), ont suscité de grands espoirs en matière de *citoyenneté européenne démocratique*, auxquels ils ne peuvent répondre ni dans le cadre constitutionnel actuel des Communautés européennes, en tant qu'organisation supranationale, ni dans celui de l'Union européenne, en tant qu'accord intergouvernemental. L'Union européenne est politiquement "sous-développée". Il lui manque l'infrastructure politique nécessaire qui pourrait servir en quelque sorte de "courroie de transmission" entre le peuple et le niveau politique.<sup>24</sup> Les procédures de décision de l'Union européenne, et en particulier celles des Communautés européennes, sont encore décalées par rapport aux normes démocratiques communément

---

<sup>20</sup> Wolfgang Wessels et Dietrich Rometsch, "Conclusion: European Union and national Institutions", dans Wolfgang Wessels et Dietrich Rometsch (éd.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester, New York: Manchester University Press, 1996, p. 362.

<sup>21</sup> Opus cited, p. 336.

<sup>22</sup> Gerda Falkner et Wolfgang C. Müller (éd.); *Österreich im europäischen Mehrebenensystem. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft für Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse.* (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, vol. 17) Vienne: Signum Verlag, 1998, p. 231. Voir aussi l'article de Wolfgang Böhm, "Bringt die EU das Ende des Parlamentarismus?" dans *Die Presse*, 25 août 1998, p. 6.

<sup>23</sup> Opus cited, p. 232.

<sup>24</sup> Cf. L'analyse de Beate Kohler-Koch, "Organized interest in the EC and the European Parliament" *European Integration online Papers* (EioP), vol. 1 (1997), n 9, <http://eioP.ou/eiop/texte/1997-009a.htm>.

établies, bien qu'elles soient beaucoup plus avancées que celles de l'Organisation des Nations Unies. Dans le cadre constitutionnel actuel, le Parlement européen ne peut faire fonction de représentant du souverain (c'est-à-dire de la communauté des citoyens de l'Europe) ; ses droits consistent essentiellement à rendre des avis conformes concernant les actes législatifs du Conseil ou les initiatives de la Commission, dans un cadre strictement réglementé et limité. Le Parlement ne peut pas prendre d'initiatives de son propre chef et a davantage un rôle de conscience publique ou de *médiateur* des peuples des Etats membres.

La critique fréquemment formulée à l'encontre du "déficit démocratique" de l'Union européenne tient essentiellement à ce manque d'autorité du Parlement. Comme l'a dit à juste titre Michael J. Braun dans son analyse exhaustive de l'intégration européenne, le Parlement européen "ne peut être à l'initiative d'une législation et a généralement servi d'organe consultatif à la Commission et au Conseil des Ministres"<sup>25</sup> Ainsi qu'on l'a expliqué plus haut, le Parlement n'a que des pouvoirs limités pour ce qui est de retarder ou de modifier une législation. C'est dans ce contexte que les experts ont évoqué à propos de l'Union européenne l'idée de "gouvernance post-parlementaire où les groupes d'intérêts transnationaux remplacent peu à peu le Parlement dans ses domaines de compétence traditionnels."<sup>26</sup>

Compte tenu des évolutions récentes, il est avancé, toutefois, que le Parlement européen a renforcé *de facto* sa position comme suite au débat sur l'éventualité d'un vote refusant la confiance à la Commission européenne (avec comme conséquence politique la démission collective de la Commission).<sup>27</sup> Le droit du Parlement de donner décharge à l'ensemble de la Commission sur les questions budgétaires, garanti dans le Traité d'Amsterdam,<sup>28</sup> est considéré comme une amélioration particulière de sa position dans l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Union européenne.

Il est souvent souligné que le processus d'intégration européenne a été caractérisé par un "double transfert de pouvoir", c'est-à-dire par un

---

<sup>25</sup> Opus cited, 86.

<sup>26</sup> Voir Svein S. Andersen et Tom R. Burns, "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance", loc. cit.

<sup>27</sup> Voir le commentaire "Die gute Krise" dans: *Der Spiegel*, n.3/1999, p. 22-25.

<sup>28</sup> "Le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget." (Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, article 4, paragraphe 10: version modifiée de l'article 180b[1] du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.)

transfert de l'autorité formelle et effective de prise de décisions de l'Etat-nation à la fois (a) vers des organismes locaux et décentralisés et (b) vers l'organe transnational qu'est l'Union européenne. Une perte importante des moyens politiques de contrôle et de régulation au niveau national est malheureusement constatée. De fait, dans bien des cas, pour devenir membre de l'Union européenne, les Etats ont dû renoncer à certaines de leurs procédures et compétences démocratiques essentielles. En contradiction avec le principe de subsidiarité, les questions jusque-là traitées au niveau national (y compris les questions locales et régionales propres au territoire d'un Etat membre) ont dû être transférées au niveau de l'Union européenne, ce qui s'est traduit par un affaiblissement des structures démocratiques des Etats membres. Certains commentateurs parlent même d'une "perte de responsabilité démocratique"<sup>29</sup> et déclarent sans ambages que "l'Union européenne n'est pas un système politique dans lequel les décideurs ont à rendre compte de leurs actes et actions."<sup>30</sup>

Pour être encore plus précis, sur de nombreux points, le système suisse de démocratie directe, l'une des grandes réussites de la démocratie en Europe, ne serait pas compatible avec les dispositions des traités européens. Les compétences respectives exercées par l'intermédiaire du *référendum* devraient être transférées à l'échelon supranational, où prévalent des mécanismes de représentation et où la prise de décisions relève du Conseil représentant les gouvernements des Etats membres européens.

L'Union prétend protéger les droits démocratiques fondamentaux grâce à l'établissement d'une citoyenneté de l'Union (article 2 du Traité sur l'Union européenne). Pour faire de la citoyenneté démocratique au niveau européen une réalité, il faut *démocratiser* l'Union européenne et ses diverses organisations supranationales, sur la base du renforcement des droits de participation (directe ou indirecte) des citoyens. Seules des mesures de ce type permettront d'assurer la légitimité de l'UE et son acceptation par les citoyens de l'Europe. Comme l'a dit Michael J. Baum dans son analyse du Traité de Maastricht, "on peut douter que les citoyens européens acceptent de transférer des éléments centraux de la souveraineté nationale et d'importants pouvoirs de décision aux institutions de l'UE si ce transfert ne s'accompagne pas d'un développement des mécanismes de responsabilité et de contrôle démocratiques."<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Michael J. Baum, opus cited, p. 86.

<sup>30</sup> SveinS. Andersen et Tom R. Burns, opus cited, p. 227.

<sup>31</sup> Opus cited, p. 147.

***La démocratisation au niveau de l'Union européenne doit comprendre :***

- Un nouveau renforcement du rôle et des compétences du Parlement européen dans le système de poids et de contrepoids décrit ci-dessus. Au lieu de lui faire simplement jouer le rôle d'organe *réactif*, les Etats membres devraient octroyer au Parlement les compétences et les pouvoirs de contrôle d'un véritable organe législatif.
- Le renforcement du Parlement devrait s'accompagner de nouvelles dispositions pour l'élection des membres du Parlement européen sur une base paneuropéenne et non sur la base de l'Etat-nation. Cela supposerait la reconstitution de partis politiques au niveau européen supranational.
- Le principe de subsidiarité, solennellement confirmé par le Traité sur l'Union européenne, devrait être pris au sérieux et appliqué à tous les niveaux et dans tous les domaines de la prise de décisions.
- Cette mesure devrait s'accompagner de la constitution progressive d'un "espace public paneuropéen" composé d'organisations politiques, de mouvements de citoyens, etc., ayant une vision européenne universelle (pour compléter l'articulation politique de la volonté des citoyens au niveau de l'Etat-nation). Le Conseil de l'Europe, du fait de sa perspective et de sa mission paneuropéennes traditionnelles, peut jouer un rôle particulier à cet égard.
- Le *droit à l'information*, en tant que droit individuel et collectif des citoyens de l'Union vis-à-vis du Conseil et de la Commission, devrait être renforcé et garanti constitutionnellement. La participation démocratique n'a pas de sens sans un libre accès aux informations pertinentes.
- S'agissant des décisions concernant les aspects constitutionnels essentiels de l'Union européenne (qui doivent être dûment définis dans un amendement au Traité sur l'Union européenne), il faudrait instituer le mécanisme du *référendum européen*. A l'ère de l'informatique et de la "révolution de l'information", aucun obstacle insurmontable ne devrait s'opposer à une telle entreprise. Seule une réforme fondamentale de ce type fera progresser le concept de citoyenneté démocratique dans le sens de l'établissement d'un lien politique direct entre l'Union et ses citoyens.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Voir Siofra O'Leary, opus cited, p. 309.

Ces réformes, aussi imprécises puissent-elles paraître actuellement, peuvent constituer la base de la citoyenneté démocratique au niveau européen - conformément à la déclaration du Traité sur l'Union européenne (article 6, paragraphe 1): "*L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit ...*". L'Union européenne doit se développer dans le sens d'une communauté ouverte et démocratique, reposant sur la *coopération*, sur un pied d'égalité, entre les Etats membres souverains, et sur la *participation* des citoyens, détenteurs de la souveraineté des Etats membres, à la fois au niveau national et au niveau transnational. C'est seulement ainsi que l'on pourra renforcer la toujours "fragile légitimité"<sup>33</sup> d'une organisation supranationale qui aspire en fin de compte à la mise en place en Europe d'un système fédéral dans lequel les citoyens pourront exercer leurs droits fondamentaux au-delà des limites de l'Etat-nation.

---

<sup>33</sup> Richard Kuper, "The many democratic deficits of the European Union", dans: Albert Weale et Michael Nentwich (éd.), *Political Theory and the European Union*, p. 145.

**Bibliographie : Travaux sur le thème de la citoyenneté européenne**

K. Armstrong, "Citizenship of the Union? Lessons from *Carvel and the Guardian*", dans *Modern Law Review*, vol. 59 (1996), p. 582 et suivantes.

Svein S. Andersen et Kjell A. Eliassen (éd.), *The European Union. How Democratic Is It?* Londres, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 1966.

Michael J. Baun, *An Imperfect Union. The Maastricht Treaty and the New Policies of European Integration*. Boulder/Co., Oxford: Westview Press, 1966. (Series: The New Europe: Interdisciplinary Perspectives.)

Desmond Dinan, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*. Boulder: Lynne Rienner, 1994, p. 288-292.

Gerda Falkner et Michael Nentwich, *European Union. Democratic Perspectives after 1996*. Vienne: Service Fachverlag, 1995.

Gerda Falkner et Wolfgang C. Müller (éd.), *Österreich im europäischen Mehrebenensystem. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft für Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse*. (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, volume 17) Vienne: Signum Verlag, 1998.

Francis Jacobs, Richard Corbett, Michael Shackleton, *The European Parliament*, Boulder/Co., Oxford: Westview Press, 1991.

Robert O. Keohane et Stanley Hoffman (éd.), *The New European Community*. Boulder/Co., Oxford: Westview Press, 1991.

Stratos V. Konstadinidis (éd.), *A People's Europe. Tuning a concept into content*. Aldershot, Brookfield (Etats-Unis), Singapour, Sydney: Ashgate/Dartmouth, 1999. (CE/Forum de droit international III)

Winfried Kluth, *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive*. Berlin: Duncker & Humblot, 1995. (Schriften zum Europäischen Recht, vol. 21).

Massimo La Torre (éd.), *European Citizenship. An Institutional Challenge*. La Haye, Londres, Boston: Kluwer Law International, 1998.

Finn Laursen et Sophie Vanhoonacker (éd.), *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies, and International Identity of the European Community*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992.

Juliet Lodge, "The European Parliament and the Authority-Democracy Crises," dans *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 531 (janvier 1994), p. 69-83.

Paul Magnette (éd.), *De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne*. Paris, Bruxelles: De Boeck Université, 1997.

E. Meehan, *Citizenship and the European Community*. Londres: Pinter, 1993.

Simon Nuttall, *European Political Cooperation*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Siofra O'Leary, *The Evolution Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*. La Haye, Londres, Boston: Kluwer Law International, 1996.

Reinhardt Rummel (éd.), *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy*. Boulder/Co., Oxford: Westview Press, 1992.

Frank Schimmelfennig, *Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate*. (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, n. 27) Tübingen, 1996.

Elke Thiel, *Die Europäische Union. Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken*. Opladen: Leske+Budrich, 1998.

Albert Weale et Michael Nentwich (éd.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. Londres, New York: Routledge, 1998.

Wolfgang Wessels et Dietrich Rometsch (éd.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester, New Manchester, New York: Manchester University Press, 1996.

Antje Wiener, *"European" Citizenship Practice: Building Institutions of a Non-State*, Boulder/Co., Oxford: Westview Press, 1997.

Shirley Williams, "Sovereignty and Accountability in the European Community," dans: Robert O. Keohane et Stanley Hoffmann (éd.), p. 155-176.