

DÉMOCRATIE EUROPÉENNE : QUELS NOUVEAUX DÉFIS ?

Hamza Abbas | *Assistant de recherche, Institut Jacques Delors*

Cette synthèse reprend les analyses et recommandations évoquées lors du colloque sur les défis que la construction européenne doit relever en matière de dialogue, institutions et politiques démocratiques, organisé par l'Institut Jacques Delors le 26 juin 2017 à l'Assemblée nationale, en partenariat avec [Toute l'Europe](#), dans le cadre du projet "More EU to overcome the crisis".

Le « déficit démocratique » de l'Union européenne est un marronnier bien connu des contempteurs et sceptiques de la construction européenne comme de certains de ses promoteurs qui souhaiteraient plus de transparence, plus de participation citoyenne, des élections directes pour toutes les institutions ou encore une simplification des relations entre institutions.

À l'heure où la fracture démocratique entre l'UE et ses peuples est dénoncée comme un facteur de panne du projet européen, il est nécessaire de faire toute la lumière sur les débats autour des nombreux ressorts démocratiques de cette construction hybride qui peine parfois à se faire décrire comme représentative et à l'écoute de ses citoyens.

C'est dans le cadre du projet "More EU to overcome the crisis" que l'Institut Jacques Delors, en partenariat avec l'École supérieure Sant'Anna de Pise, l'Institut universitaire d'Études européennes de Madrid, la Faculté de droit NOVA de Lisbonne et l'Université de Varsovie, a organisé une journée de débats le 26 juin 2017 à l'Assemblée nationale afin d'apporter un éclairage constructif sur ces enjeux et d'en tirer des pistes concrètes d'améliorations.

1. Des outils et organes démocratiques

Comment évoquer la démocratie en Europe sans rappeler que c'est en Grèce que cette forme de gouvernance par le peuple est née ? C'est en partant de cette définition étymologique et historique que les intervenants des différentes tables rondes ont tenu à rappeler que l'Union européenne et ses États ont inscrit la démocratie au cœur de leur construction et de leur gouvernance. L'Union a toujours su se doter d'outils démocratiques qui, s'ils ne se sont pas

toujours révélés fonctionnels, ont mené à l'élection au suffrage universel du Parlement européen dès 1979, à la création d'organes consultatifs et de suivi européens et nationaux, et à la mise en place de synergies entre parlements nationaux et Parlement européen à l'origine de nombreuses initiatives européennes.

Exemple s'il en est du dépassement des possibilités démocratiques nationales dans le cadre européen : la mise en place de l'initiative citoyenne européenne, qui n'existe toujours pas *de facto* à l'échelle française. Cette possibilité offerte à la société civile permet une mobilisation concrète des citoyens afin de proposer une autre voix aux décideurs européens. Si les intervenants ont souligné les limites de sa mise en œuvre, il s'agit néanmoins de se féliciter de son existence.

De plus, les intervenants ont mis en évidence les nombreux facteurs nécessaires à une démocratie efficace qui ne se limiterait pas à une simple arithmétique mais un système où la voix de chacun serait entendue. Ainsi, l'accent a été porté sur la nécessité de disposer d'un système d'éducation efficace, des institutions solides, une égalité réelle entre les citoyens, ou encore une mobilité sociale effective. Ces facteurs entrent eux aussi dans le jeu démocratique afin qu'il ne soit pas faussé par des contre-vérités dont la diffusion sur les supports numériques et sociaux s'est avérée particulièrement efficace ces dernières années, menant une grande partie de la population à souscrire à des thèses fausses.

2. Démocratie représentative vs. démocratie directe?

Qu'entendons-nous par démocratie représentative, lorsque l'on évoque les questions européennes ? Cette question est souvent évoquée, au vu du caractère « lointain » ressenti par les Européens quand la question de la démocratie européenne est sur la table. Cependant, il apparaît nécessaire à Danielle Auroi, ancienne présidente de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, de faire remarquer qu'à l'échelle nationale, déjà, on ne parle que des huit commissions de l'Assemblée nationale sans compter la sienne, considérant ainsi les affaires européennes comme moins importantes que les autres commissions. Ainsi, alors que les questions européennes sont reléguées à l'échelle nationale à la « deuxième division parlementaire », il y a fort à parier que changer les vieilles habitudes à l'échelle nationale modifierait indubitablement la perception de l'Union européenne sans avoir à déplacer des montagnes.

La démocratie représentative doit donc être présente à toutes les échelles pour être efficace, et elle est possible sous plusieurs formes. L'intervention de Francis Cheneval, professeur à l'Université de Zurich, en a analysé les caractéristiques.

La première forme de représentativité qui est souvent citée est celle de la démocratie directe. C'est une forme considérée comme foncièrement représentative mais incluant des procédures par lesquelles les citoyens obtiennent le droit de participer, de prendre des décisions collectives contraignantes pour tous.

Deux droits constituent la base de la démocratie directe :

- Le droit de statuer, de proposer un texte constitutionnel ou de loi
- Le droit de refuser une pièce de législation proposée par les représentants, via votations ou référendums

On peut également appeler ce système démocratie semi-directe, car système représentatif avec « add-on » de démocratie directe. Ainsi la démocratie directe n'est pas opposée à la démocratie représentative, elle y est intégrée. La démocratie directe n'est pas un phénomène uniquement présent en Suisse, c'est devenu un phénomène européen, de plus en plus répandu notamment du fait de l'intégration

européenne qui pose de nouveaux problèmes de souveraineté.

Il y a cependant certaines nuances, comme celle de la question de la démocratie plébiscitaire, qui elle, est une votation déclenchée par les dirigeants.

Cette pratique existe depuis l'Antiquité romaine, et utilisée plusieurs fois par Napoléon en France. Il s'agit là d'un instrument souvent mis en œuvre par des gouvernements autoritaires pour faire appel au peuple et non pas un droit des citoyens. Il est de nature consultative et n'est pas coercitif pour les dirigeants. Les dirigeants européens ont opté pour la démocratie plébiscitaire pour le traité constitutionnel européen.

Il apparaît certain pour les intervenants que l'utilisation de la démocratie plébiscitaire par les dirigeants européens quant à la construction européenne fut vécue par beaucoup comme délégitimée suite aux nouveaux votes successifs en Irlande ou encore les décisions inverses suite au vote grec sur la poursuite des mesures d'austérités. En France également, la question du traité de Lisbonne reprenant des parties du projet de traité constitutionnel a été vécue comme une délégitimation de la politique et de la question de la démocratie directe.

Certaines nuances sont cependant à apporter, comme le fait que des garanties spéciales ont été accordées au gouvernement irlandais avant le second vote (comme la sanctuarisation de la règle un pays = un commissaire), et que cette « partie de tennis de table démocratique » selon l'expression d'un intervenant, aura finalement été bénéfique pour tous, et aura enrichi le texte final.

3. Les référendums et leurs limites

Depuis 1972, 59 référendums se sont tenus sur des sujets liés à l'Europe dans l'Union européenne

Les référendums ne font souvent pas partie d'un système de démocratie directe à tous les échelons de gouvernement. Le risque majeur quand les citoyens sont appelés aux urnes est qu'ils ne répondent pas à la question posée sur le bulletin car ils projettent toutes les frustrations qui naissent face à un pouvoir national considéré comme inefficace et méritant sanction, qu'il s'agisse d'un sujet national ou européen. C'est le cas en France, où, comme Patrick Le

Hyaric, député européen, le fait remarquer, le texte constitutionnel de 2005 était d'une complexité hors de portée pour les citoyens, qui ont lié rejet des politiques nationales et complexité du texte.

Or la procédure ne devrait pas déterminer le résultat. Au niveau européen, une votation sur un traité entier avec de nombreux articles peuvent agréger les différentes oppositions en laissant peu de place à l'étude globale du texte, il y a donc une distorsion vers le non qui se dessine, comme a pu l'exprimer Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors, lors de son intervention.

De plus, le référendum pose le problème — à l'échelle européenne — d'une décision engageant toute l'Union, comme cela a pu être souligné par Yves Bertoncini avec la votation irlandaise sur le traité de Lisbonne, alors que l'Irlande peuplée de 4,60 millions d'habitants pouvait à elle seule bloquer un processus commun à 28 États membres.

Cependant, pour faire face à ces nombreuses limites, Francis Cheneval évoque la possibilité d'une votation commune dans tous les États membres, avec une double majorité (majorité des citoyens et majorité des États) afin de faire naître une culture commune de votation.

4. Démocraties nationales et démocratie européenne

Il est souvent question de l'articulation que doit prendre l'architecture démocratique européenne. Qu'il s'agisse du rôle du Parlement européen, lui-même régulièrement remis en cause par l'implication de la Commission et du Conseil dans l'initiative législative, que du rôle des parlements nationaux, le débat agite les chancelleries sur la place que doit prendre — ou laisser — l'Union européenne dans le processus législatif.

Tout d'abord, il est nécessaire de souligner que les taux d'abstention respectifs dans nos pays membres sont extrêmement élevés, au niveau national, mais surtout pour les élections européennes, comme le rappelle Patrick Le Hyaric. La construction européenne étant bien trop souvent vue dans l'imaginaire collectif comme un « casse organisé du modèle social », il faudra riposter par les résultats pour éviter la distorsion entre promesse européenne et

progrès social, en donnant une autre vision et une autre direction à l'UE, vers plus de cohésion sociale.

Les panélistes ne manquent pas de faire remarquer que les électeurs boudent les urnes par mécontentement. Certains ont le sentiment que le Parlement européen est inutile, d'autres moins catégoriques affirment que son pouvoir est bien moindre que celui des deux autres entités que sont la Commission européenne et le Conseil européen.

Enfin, le manque d'information ne fait qu'aggraver une situation déjà critique. Plus de 40% des Français ne sauraient pas que les députés européens sont élus au suffrage universel direct. Cette sonnette d'alarme devra donc, comme le conseillent nos panélistes, être au cœur des préoccupations des dirigeants et de la société civile, pour que le Parlement européen et l'exercice démocratique en général puissent eux aussi récupérer la légitimité que nous avons pu voir amoindrie ces dernières années.

Le rôle des États membres ainsi que celui des parlements nationaux apparaît très clairement ces dernières années comme plus proactif que pénalisant. L'idée principale développée et saluée par Danielle Auroi et Alain Lamassoure, député européen, concerne les « cartons verts » face aux cartons orange et rouges. Ces cartons « feu vert » sur une législation étudiée par le Parlement européen diffèrent donc de la seule sanction envoyée par les parlements nationaux qui montrent ainsi leur désapprobation.

Cette méthode de travail, de plus en plus courante entre les différents niveaux de démocratie ne sera pas suffisante pour à elle-seule « insuffler un nouvel espoir européen ». Les citoyens devront être mieux informés, affirment nos panélistes, et tous les échelons démocratiques devront prendre leur part du travail.

CONCLUSION : L'EUROPE À GÉOGRAPHIE DIFFÉRENCIÉE MAIS À DÉMOCRATIE PARTAGÉE

En France comme en Europe, la population émet régulièrement ses doutes et ses craintes concernant la vie démocratique. Qu'il s'agisse d'un vote protestataire ou de l'abstention, la sonnette d'alarme est tirée pour nos dirigeants qui devront répondre par des résultats concrets, afin de faire vivre le projet européen.

L'Union européenne est souvent décrite comme technocratique et éloignée des citoyens. Il s'avère essentiel aujourd'hui d'avancer dans le sens de la réforme pour réorienter l'Union au bénéfice direct et visible des citoyens.

Les nombreuses votations sur les questions européennes à travers le continent prouvent à quel point les élites politiques doivent reprendre le chemin de la pédagogie et de l'information, tout en simplifiant et rendant plus efficace l'architecture même de cette Union.

Ainsi, qu'il soit question du rôle de la société civile, des élites politiques, ou plus directement des citoyens, les pistes avancées par nos panélistes expriment des positions claires sur la réduction de la bureaucratie, afin d'avoir un exécutif clair avec la légitimité et le

leadership nécessaires à la coopération entre les différentes strates de la démocratie européenne.

L'appel au vote doit être compris dans son contexte, et utilisé avec parcimonie, afin de lui donner toute la légitimité dont il doit bénéficier, tout en ne provoquant pas un déni de démocratie, quand une votation dans un pays pourrait s'avérer insurmontable pour que d'autres avancent.

Il faut qu'à chaque niveau de pouvoir, de la collectivité locale à l'Union, chacun prenne ses responsabilités concernant la diffusion de l'information auprès des citoyens ainsi que l'exécution concrète de ses compétences, et qu'ainsi, la démocratie européenne soit enfin ce qu'elle aurait toujours dû être, clairement, visiblement, résolument au service des Européens.

Sur les mêmes thèmes...

LES OPINIONS PUBLIQUES EUROPÉENNES ET L'UE APRÈS LE PIC DE LA CRISE MIGRATOIRE
Daniel Debomy et Alain Tripier, Policy Paper n°201, Institut Jacques Delors, 4 juillet 2017

VIVRE ENSEMBLE FACE AUX PEURS : LE DILEMME POLITIQUE FRANÇAIS
Yves Bertoncini et Didac Gutiérrez-Peris, Policy Paper n°188, Institut Jacques Delors, 16 mars 2017

L'UE MALGRÉ TOUT ? LES OPINIONS PUBLIQUES EUROPÉENNES FACE AUX CRISES (2005-2015)
Daniel Debomy, Étude, Institut Jacques Delors, juin 2016

MIEUX PARTAGER SOLIDARITÉ ET SOUVERAINÉTÉ : AU-DELÀ DE « L'EUROSCOLIOSE »
Yves Bertoncini, Tribune, Institut Jacques Delors, 6 octobre 2015

EUROSCÉPTICISME OU EUROPHOBIE : PROTESTER OU SORTIR ?
Yves Bertoncini et Nicole Koenig, Policy Paper n°121, Institut Jacques Delors, 27 novembre 2014

RÉFORMER LA « GOUVERNANCE » EUROPÉENNE
António Vitorino et Yves Bertoncini, Étude, Institut Jacques Delors, septembre 2014

Directeur de la publication : Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors