

# **La Constitution européenne ou la démocratie en échec**

## ***Institutions de l'Union européenne et espace public européen***

Version provisoire - 24 janvier 2005

*La démocratie, c'est le goût de l'avenir.<sup>1</sup>*

### **I. Le manque de démocratie dans l'Union est reconnu officiellement par le Conseil européen en 2001**

Le Conseil européen est composé des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres. Les 14 et 15 décembre 2001 le Conseil européen se réunit à Laeken (Belgique). Il décide de créer la *Convention sur l'avenir de l'Europe* qui proposera, en juillet 2003, une Constitution pour l'Union. Un des objectifs majeurs que le Conseil européen donne à la Convention est de rendre l'Union démocratique. La déclaration officielle qui clôt la réunion du Conseil de Laeken indique : « *A l'intérieur de l'Union, il faut rapprocher les institutions européennes du citoyen [...] Beaucoup [de citoyens] trouvent [...] que l'Union doit s'occuper davantage de leurs préoccupations concrètes [...] Certains citoyens ressentent même [l'attitude de l'Union] comme une menace pour leur identité. Ce qui est plus important encore, les citoyens trouvent que tout se règle bien trop souvent à leur insu et veulent un meilleur contrôle démocratique [...] Plus généralement il convient de s'interroger sur les initiatives que nous pouvons prendre pour créer un espace public européen.* »

### **II. Un des trois objectifs majeurs de la Convention : augmenter la légitimité démocratique de l'Union**

Le Conseil européen de Laeken fixe les trois objectifs suivants à la Convention :

- une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union ;
- la simplification des instruments de décision et d'exécution de l'Union ;
- davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union.

Expliquant ce troisième objectif la déclaration officielle indique : « *La première question à se poser est de savoir comment nous pouvons augmenter la légitimité démocratique et la transparence des institutions actuelles et [cette question] vaut pour les trois institutions.* » C'est-à-dire : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil des ministres.

Lors des élections européennes de juin 2004 le pourcentage des abstentions, au total, dans les vingt-cinq Etats membres de l'Union a été de 57% des inscrits. Rien n'illustre mieux la crise démocratique de l'Union, le divorce même entre les citoyens et l'Union.

---

<sup>1</sup> Détournement d'une citation de Max Weber : « *La politique, c'est le goût de l'avenir.* »

Le but de ce document est d'examiner si le projet de traité constitutionnel comble le déficit démocratique qui caractérise l'Union depuis le traité de Rome de 1957.

### **III. Dimensions de la démocratie et limites de l'analyse**

#### ***Dimensions de la démocratie***

La démocratie peut être définie comme le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Il n'y a pas un peuple, mais des peuples européens, au sens de communauté géographique, historique, culturelle, sociale et politique – partiellement ou totalement selon les Etats membres.

Le terme *gouvernement* doit se comprendre au sens large. Il désigne la manière dont une collectivité est gouvernée (le bon ou le mauvais gouvernement), le régime par lequel ce mode se traduit et enfin l'instance (les instances) qui détient et exerce le pouvoir.

Qu'on s'en tienne ou pas à cette définition idéale, la Constitution européenne doit avoir la démocratie comme finalité, doit proposer une organisation qui, dans la durée, la rend possible et la développe, et enfin doit susciter l'adhésion des peuples qui composent l'Union européenne. Dès lors la Constitution européenne est jugée sur sa capacité à rendre souhaitable et possible la construction, l'expression, l'exécution et le contrôle de l'exécution de la volonté générale et de l'intérêt général dans les domaines qui relèvent de ses compétences (articles I-11 à I-18).

La question de la démocratie concerne donc un champ très vaste qui traverse la Constitution de part en part. La question de la démocratie interpelle la Constitution tout entière, à la fois chacun de ses éléments et le *tout*. Elle interroge la philosophie et l'idéologie qui la fondent.

#### ***Limites de l'analyse contenue dans ce document***

Le parti pris dans ce document est de limiter l'analyse au pouvoir des institutions majeures de l'Union et à l'espace public européen. Des questions essentielles pour la démocratie n'y sont donc pas traitées. Elles ont fait ou feront l'objet d'autres analyses.

« *L'Europe que nous voulons* », document qui a été écrit en août 2001 pour que le Conseil d'administration d'Attac France ouvre au sein de l'association un chantier sur l'Europe, donne une analyse plus complète de la question de la démocratie dans l'Union européenne. Bien entendu cette analyse d'août 2001 ne tient pas compte de la Constitution. Les limites de l'analyse contenue dans ce document sont décrites en annexe.

## IV. La légitimité du pouvoir

*Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul Corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »*  
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 – Article 3

### **La double légitimité du pouvoir : citoyens et Etats**

*« Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité publique. »*  
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 – Article 1er

Le pouvoir dans la Constitution européenne a une double légitimité : celle des citoyens et celles des Etats : *« Inspirée par la volonté des citoyens et des Etats d'Europe de bâtir leur avenir commun, la présente Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les Etats membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs [...] »* (I-1). Cette double légitimité a des conséquences multiples et complexes ; elle est par essence problématique et contradictoire. Dans ce document nous n'analyserons qu'une partie des questions qu'elle soulève. D'emblée il est significatif qu'à l'opposé de toutes les constitutions démocratiques les citoyens - et non pas les peuples - fournissent l'une des deux sources de légitimité de l'Union.

La double légitimité du pouvoir est également affirmée par deux principes.

Le principe d'égalité démocratique stipule : *« Dans toutes ces activités, l'Union européenne respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. »* (I-45) Ce principe n'est pas respecté par la Constitution elle-même comme nous le verrons.

Le principe d'égalité des Etats dispose : *« L'Union respecte l'égalité des Etats membres devant la Constitution [...] »* (I-5-1). Ce second principe, nous le verrons, est le principe dominant.

### **Le principe de la démocratie représentative**

Ce principe est énoncé à l'article I-46 qui est cité ici intégralement :

*« Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative.*

*Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen.*

*Les Etats membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'Etat ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens.*

*Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.*

*Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. »*

## ***La légitimité du Parlement européen : le principe d'égalité des citoyens n'est pas respecté***

Les citoyens de l'Union ne sont pas également représentés au Parlement européen : « *La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par Etat membre. Aucun Etat ne se voit attribuer plus de quatre-vingt seize sièges.* » (I-20-2) Le principe « un citoyen, une voix » n'est donc pas respecté. Il en résulte une extraordinaire sous représentation des citoyens des grands Etats membres par rapport à ceux des petits Etats membres. Par exemple le vote d'un Maltais pèse plus de treize fois celui d'un Allemand. La répartition des sièges entre les Etats membres doit être revue avant 2009. Souhaitons qu'elle corrige le grave défaut actuel !

« *Toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre possède la citoyenneté de l'Union* » (I-40-1) Le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen n'est donc pas donné aux résidents étrangers à l'Union. Or beaucoup s'accordent sur l'importance du droit de vote pour l'intégration des résidents de longue durée.

Pour être complet sur la légitimité du Parlement européen il convient d'aborder des questions importantes quant à l'élection de ses membres filtrée par les Etats (systèmes électoraux différents dans chaque pays), le mandat (ou plutôt l'absence de mandat faute de programme politique) qu'il reçoit de ses électeurs et son fonctionnement interne (chambre interétatique – les votes sont souvent déterminés par la nationalité des membres, chambre peu clivée politiquement, marchandages entre la « gauche » et la « droite » pour les postes).

## ***La Commission européenne est doublement illégitime : elle ne concourt pas à la formation de l'intérêt général européen ; sa composition ne représente ni les citoyens, ni les Etats***

« *La Commission promeut l'intérêt général de l'Union* » (I-26-1) Cet intérêt général n'est défini nulle part. Ni intérêt des Etats que le Conseil est censé représenter, ni intérêt des citoyens que le Parlement devrait représenter, l'intérêt général de l'Union serait donc abstrait, fumeux, technocratique. Est-ce une chimère ? Non. La réalité – fonctionnement et politiques de l'Union - montre que cet intérêt général est un synonyme de l'idéologie néo-libérale (lire « *La Constitution européenne interdit toute alternative véritable au néo-libéralisme* » - trois fiches argumentaires).

Le président de la Commission européenne est « élu » par le Parlement sur proposition du Conseil européen « *en tenant compte des élections européennes* » (I-27). C'est un progrès démocratique. Il dispose ainsi d'une double légitimité celle des Etats donnée par le Conseil européen et celle des citoyens donnée par le Parlement européen. Mais la première l'emporte sur la seconde. Le Parlement n'élit pas, mais investit le président de la Commission choisi par le Conseil et « *si le candidat [du Conseil européen] ne recueille pas la majorité [au Parlement] le Conseil européen [...] propose [...] un nouveau candidat [...]* » (I-27-1)

« *Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu [de la Commission] adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission [...]* » (I-27-2) La Commission est donc soumise globalement, en

tant que collègue, à l'approbation du Parlement européen. Le rôle du Parlement est ainsi doublement limité : il ne nomme pas les membres de la Commission mais approuve leur nomination ; il doit approuver la composition de la Commission en bloc et non pas commissaire par commissaire.

Enfin durant le mandat de cinq ans de la Commission, le Parlement peut la censurer et ainsi provoquer sa chute, mais le vote de censure est soumis à une double condition : majorité des membres du Parlement et majorité des deux tiers des suffrages exprimés (III-340). En d'autres termes, cela signifie que la Commission peut fonctionner avec le soutien d'un peu plus d'un tiers des parlementaires européens.

*« La première Commission nommée en application de la Constitution est composée d'un ressortissant de chaque Etat membre, y compris son président et le ministre des affaires étrangères de l'Union, qui en est l'un des vice-présidents. »* (I-26-5) A partir de 2014 la Commission ne comprend plus que des représentants *« correspondant aux deux tiers du nombre des Etats membres »* (I-26-6). *« Les membres de la Commission sont sélectionnés parmi les ressortissants des Etats membres selon un système de rotation égale entre les Etats membres. »* (I-26-6)

Avant et après 2014, la Commission est, dans sa composition, une représentation des Etats membres et non pas des citoyens. Les commissaires issus d'Etats membres représentant 4% de la population de l'Union sont plus nombreux que ceux qui sont issus d'Etats membres représentant 75% de la population de l'Union.

De plus, après 2014, tout Etat membre est privé de commissaire ayant un droit de vote à la Commission pendant cinq années sur quinze. Pendant cinq années sur quinze des pays tels que l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni n'ont pas de commissaire pouvant voter.

### ***Les autres institutions qui tiennent leur légitimité des Etats membres restent opaques et ne sont pas contrôlées démocratiquement***

Le principe d'égalité entre les Etats membres (et non celui de l'égalité des citoyens) est appliqué dans la composition des autres institutions majeures de l'Union : Conseil européen (I-21), Conseil des ministres (I-23-2), Cour de justice (I-29-2), Cour des comptes (I-31-3).

En ce qui concerne la Cour de justice : *« Un comité est institué afin de donner un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice et du Tribunal avant que les gouvernements des Etats membres ne procèdent aux nominations [...] »* (III-357)

*« Le Conseil [des ministres] siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif [...] »* (I-24-6) C'est un progrès. Il est toutefois douteux que ce soit suffisant pour rendre son fonctionnement démocratique puisque l'essentiel du travail législatif (compromis, arbitrages, décisions) continuera à se faire en amont des séances du Conseil au sein du comité des représentants permanents (COREPER).

Ni le Conseil européen, ni le Conseil ne sont soumis à un véritable contrôle politique et démocratique qui nécessiterait une délibération publique et

contradictoire des questions traitées par ces deux institutions avant que les compromis soient conclus, les arbitrages rendus et les décisions prises. Il n'en est rien.

Est-ce que les parlements nationaux peuvent exercer ce contrôle ? Les deux protocoles suivants sont annexés au traité établissant une Constitution pour l'Europe :

- « Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne » vise à mieux informer les parlements nationaux et à promouvoir la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux (Protocole n°1, titre I et II) ;
- « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » donne la possibilité aux parlements nationaux d'adresser aux institutions de l'Union un avis motivé lorsqu'ils estiment qu'un projet d'acte législatif européen n'est pas conforme au principe de subsidiarité ; le projet n'est réexaminé que si un tiers du collège des parlements nationaux (un quart pour la coopération pénale ou policière) contestent le projet ; le réexamen du projet peut conduire au maintien, à la modification ou au retrait du projet (Protocole n°2).

Le contrôle des parlements nationaux s'exerce sur un projet bouclé, se limite à l'application du principe de subsidiarité – ne concerne de loin pas la totalité du projet - et n'est pris en compte que si les parlements se coalisent. Les institutions de l'Union n'ont pas obligation d'en tenir compte. Il est donc fallacieux de parler d'une extension substantielle du contrôle des parlements nationaux sur les actes législatifs de l'Union même s'il s'agit d'un progrès.

### ***La Banque centrale européenne n'est ni influencée, ni contrôlée, ni sanctionnée***

Le président, le vice-président et les autres membres du directoire de la Banque centrale européenne (BCE) sont nommés par le Conseil européen – encore les Etats - et tirent leur légitimité de cette seule nomination puisqu'ils ne seront ni influencés, ni contrôlés ni sanctionnés pendant les huit ans que dure leur mandat (I-30, I-31, I-32, III-382).

### ***Deux dispositions vont dans le bon sens***

Deux dispositions de la Constitution renforcent la légitimité globale de l'Union : un Etat membre qui viole les valeurs de l'Union peut voir ses droits d'appartenance à l'Union suspendus (I-59) et « *tout Etat membre peut décider [...] de se retirer de l'Union* » (I-60).

### ***La quasi-impossibilité de réviser la Constitution affecte sa légitimité***

Enfin, dans un monde dont l'évolution est rapide, les conditions de révision de la Constitution affectent également sa légitimité. La Constitution est établie pour une durée illimitée (IV-446) ; sa révision nécessite la double unanimité des Etats membres et de leurs citoyens (IV-443, IV-444 et IV-445). Il s'agit, à vingt-cinq et plus, d'une quasi-irréversibilité de fait.

Ainsi trouve-t-on l'article sibyllin suivant : « *Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité modifiant le présent traité* [NDLR : la

Constitution], les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question. » (I-443-4)

### ***La Constitution européenne ne résout pas la question de la légitimité du pouvoir dans l'Union***

Au total, la légitimité des institutions n'est pas assurée. Le pouvoir et le gouvernement (manière, régime et instances) de l'Union tirent l'essentiel de leur légitimité des Etats. La Constitution renforce donc le caractère intergouvernemental de l'Union et organise la concurrence entre les Etats membres. Dans la tradition diplomatique, la négociation intergouvernementale est, par essence, secrète ; c'est le secret diplomatique qui permet de concilier les intérêts nationaux divergents. Nous sommes loin d'une construction démocratique de l'intérêt général des peuples qui devrait précéder et accompagner la négociation et la décision et permettre le contrôle de son exécution. La Constitution européenne établit un pouvoir largement illégitime et s'inscrit ainsi dans la tradition de la construction européenne depuis ses origines, à savoir la Déclaration Schuman du 9 mai 1950. Rappelons que Robert Schuman, ministre français des affaires étrangères, prononce cette déclaration considérée comme le manifeste fondateur de l'Europe communautaire sans que le président du Conseil en soit informé.

## **V. La séparation des pouvoirs n'est absolument pas assurée**

*« Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. »*  
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 – Article 16

### ***Le Conseil exerce un pouvoir législatif et exécutif***

*« Le Conseil [des ministres] exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législatives et budgétaires. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination [...] »* (I-23) Le Conseil exerce donc un pouvoir législatif et exécutif. Ce dernier pouvoir est exercé à la fois dans l'Union et dans l'Etat membre d'appartenance des membres du Conseil.

Le Conseil statue à la majorité simple (rarement et pour des décisions sans grande importance), à la majorité qualifiée et, dans cinquante-sept domaines à l'unanimité. La définition de la majorité qualifiée a été simplifiée par rapport à ce qu'elle est dans le traité actuel, mais il y a tout de même trois majorités qualifiées différentes : deux dans l'article I-25 ; une autre à la fois pour les coopérations renforcées (I-44-3) et pour les coopérations structurées (III-312-3). Pour plus de détails, vous pouvez lire *« L'unanimité bloque les politiques qui pourraient équilibrer le marché. »*

### ***La Commission exerce un pouvoir législatif, exécutif et judiciaire***

La Commission européenne exerce un pouvoir législatif par la quasi-exclusivité qu'elle détient de proposer des actes législatifs (I-26-2). Elle a également un pouvoir législatif par les actes d'exécution (I-37). Elle exerce aussi un pouvoir

exécutif : le budget, les programmes, les diverses initiatives, la représentation extérieure de l'Union, les accords interinstitutionnels (I-26-1). La Commission exerce enfin un pouvoir judiciaire : « *Elle veille à l'application de la Constitution ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de celle-ci.* » (I-26-1 et III-360). La Commission européenne cumule donc les trois pouvoirs fondamentaux qu'elle exerce conjointement avec les autres institutions de l'Union. Exorbitant !

Pour rendre compte du pouvoir que détient la Commission européenne il faudrait traiter de sa manière de gouverner, du régime par lequel se traduit son mode de gouvernement ainsi que du fonctionnement et de la nature de cette institution. Ce développement dépasse le cadre de ce document.

Enfin il conviendrait de mettre l'accent sur le pouvoir de la Commission (et de la Banque centrale européenne) et l'exercice de ce pouvoir dans les domaines où l'Union détient une compétence exclusive (union douanière, concurrence, politique commerciale commune, accords internationaux) (I-13) ou quasi-exclusive (marché intérieur) (III-130 à III-176).

### ***Le Parlement exerce essentiellement un pouvoir législatif***

« *Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives [...]* » (I-20-1) Il a donc un pouvoir législatif et un pouvoir de contrôle du pouvoir exécutif. Nous verrons dans la suite de ce document les fortes limites de ces deux pouvoirs.

### ***La Cour de justice exerce un pouvoir judiciaire et législatif***

« [...] [La Cour de justice] *assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application de la Constitution [...]* » (I-29-1). Elle a l'exclusivité du contrôle de la légalité des lois-cadres et des actes des autres institutions de l'Union (III-365-1). Le pouvoir judiciaire qu'elle exerce avec la Commission va loin puisque « *les lois et règlements européens peuvent lui attribuer une compétence de pleine juridiction pour les sanctions qu'ils prévoient* ». (III-363) Compte tenu de la place éminente du droit (donc de la jurisprudence de la Cour) dans la Constitution et de la conception très politique voire activiste que la Cour de justice a toujours eu de son rôle, on peut dire qu'elle exerce un réel pouvoir législatif et un certain pouvoir exécutif.

### ***La banque centrale européenne exerce dans le domaine monétaire un pouvoir législatif, exécutif et judiciaire***

« [...] [La Banque centrale européenne] *conduit la politique monétaire de l'Union [...]* Elle est indépendante dans l'exercice de ses pouvoirs et dans la gestion de ses finances [...] Dans les domaines relevant de ses attributions, la Banque centrale européenne est consultée pour tout acte de l'Union, ainsi que sur tout projet de réglementation au niveau national, et peut soumettre des avis. [...] » (I-30) La Banque centrale européenne qui n'est ni influencée, ni contrôlée, ni sanctionnée exerce, dans son domaine de compétence, un pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Son domaine de compétence dépasse la politique

monétaire et inclut notamment, pour partie, la politique de change de l'Union et son objectif principal est de maintenir la stabilité des prix (I-30).

### ***De la Sainte Trinité au huis clos sartrien***

La présidence tournante de l'Union d'une durée de six mois est remplacée par un président du Conseil européen, élu à la majorité qualifiée par le Conseil européen, pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois (I-22-1). Il préside, anime, prépare les travaux du Conseil et assure la représentation extérieure de l'Union (I-22-2).

Le président du Conseil européen, le ministre des affaires étrangères de l'Union (I-28) qui est également l'un des vice-présidents de la Commission européenne et le président de cette Commission forme donc un triumvirat qui sera source de rivalités et de confusion dans l'exercice du pouvoir exécutif. Jean-Louis Bourlanges, député européen et partisan du « oui », déclare au *Nouvel Observateur* du 26 juin 2003 : « *Nous aurons bien davantage affaire à un huis clos sartrien qu'à la Sainte Trinité.* »

### ***La confusion des pouvoirs***

De cette brève analyse il faut conclure que la séparation des pouvoirs n'est absolument pas assurée par la Constitution européenne qui organise plutôt la confusion des pouvoirs. Ce n'est malheureusement pas l'apanage de l'Union. Cette confusion des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire constitue un grave vice pour la démocratie : elle est en effet synonyme d'irresponsabilité politique.

## **VII. Le pouvoir du Parlement européen reste faible**

### ***La codécision et ses limites : l'hégémonie législative persistante du Conseil***

Le pouvoir législatif du Parlement européen est très sensiblement accru par l'extension du champ de la codécision (I-34), pouvoir législatif conjoint du Conseil et du Parlement européen. Cette extension est en général reconnue comme l'avancée démocratique principale qu'apporte la Constitution par rapport au traité actuellement en vigueur.

Qu'en est-il exactement ?

Par rapport au traité actuel le champ de la codécision est étendu à trente-cinq nouveaux domaines. Mais le Conseil légifère encore seul dans vingt et un domaines (lois et lois-cadres européennes, règlements et décisions).

Voici un tableau qui résume ces deux points.

<p><b>Le Parlement européen devient colégislateur</b></p> <p>Contrôle des mesures d'exécution Sécurité sociale pour les travailleurs migrants Limites du droit d'établissement Accès aux activités non salariées Prestations de services pour les tiers Propriété intellectuelle Surveillance multilatérale Missions spécifiques de la Banque centrale européenne Statut de la Banque centrale européenne au sujet de l'euro Mesures pour l'usage de l'euro Protection des travailleurs et résiliation du contrat de travail Représentation et défense des travailleurs Emploi des ressortissants des pays tiers Fonds structurels et fonds de cohésion Politique agricole commune Contrôle des personnes aux frontières Asile Immigration Coopération judiciaire pénale Définition des infractions et sanctions Appui à la prévention de la criminalité Eurojust Europol Culture (sauf les recommandations) Protection civile Mise en œuvre de la politique commerciale Coopération économique avec les pays tiers Création de tribunaux spécialisés Juridiction sur la propriété industrielle Statut de la Cour de justice Statut de la Banque européenne d'investissement Règles financières Statut des fonctionnaires</p>	<p><b>Le Conseil légifère encore seul</b></p> <p>Mesure contre les discriminations Passeports, cartes d'identité, titres de séjour Electorat aux élections municipales et européennes Protection consulaire Elargissement des droits de citoyenneté Réduction de la circulation des capitaux Harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires des entreprises Impôts sur les sociétés Mesures sur le marché intérieur Régime linguistique des brevets Graves difficultés d'approvisionnement Sécurité sociale et protection sociale Environnement : mesures fiscales, aménagement du territoire, affectation des sols Droit de la famille relatif aux effets transfrontaliers Coopération entre les autorités policières Intervention des magistrats dans un autre Etat</p> <p><b>Le Conseil fixe seul les règlements</b></p> <p>Règles des organes consultatifs Interdiction des découverts bancaires des institutions publiques Afflux massif de réfugiés</p> <p><b>Le Conseil prend seul des décisions</b></p> <p>Politique étrangère Défense commune</p>
---	---

La procédure législative décrite dans l'article III-396 donne l'avantage au Conseil et à la Commission européenne sur le Parlement européen. Par exemple, les amendements apportés par le Parlement à un projet de loi doivent être adoptés à l'unanimité du Conseil si la Commission européenne ne les approuve pas.

Enfin dans cinquante sept domaines (budget, politique sociale et fiscale, environnement, domaines régaliens) le Conseil vote à l'unanimité. L'unanimité renforce les pouvoirs du Conseil au détriment de ceux du Parlement européen (lire « *L'unanimité bloque les politiques qui pourraient équilibrer le marché* »)

Au total, le pouvoir du Parlement européen reste faible. Il ne peut pas faire de proposition de loi (I-26-2). Il ne vote et n'est que consulté sur les ressources propres de l'Union (partie *recettes* du budget) alors que le budget est intégralement financé par celles-ci (I-53 et I-54) ; c'est le Conseil qui statue à l'unanimité (I-54). Le Parlement européen ne vote pas et n'est que consulté sur la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur la Politique de

sécurité et de défense commune, domaines dans lesquels le Conseil européen et le Conseil détiennent l'essentiel du pouvoir (III-294 à III-313).

Ainsi, contrairement à la tradition démocratique, le Parlement est privé des deux pouvoirs fondamentaux de tout Parlement : proposer la loi et lever l'impôt.

## **VIII. La Constitution européenne ne crée pas les fondations ni ne propose les nouvelles règles d'un véritable espace public européen**

*« La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. »*

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 – Article 6

### **Une citoyenneté évanescence**

L'idée d'une citoyenneté européenne trouve sa source dans la première élection du Parlement européen au suffrage universel en 1979. Les négociations de Maastricht (1992) l'instituent : la citoyenneté de l'Union requiert la citoyenneté nationale, s'y superpose sans se substituer à elle. Le traité d'Amsterdam (1997) souligne une nouvelle fois ces dispositions.

La Constitution européenne n'apporte aucune novation ni aux conditions d'acquisition de la citoyenneté (I-10-1), ni au contenu de cette citoyenneté : droits de circuler et de séjourner ; droits de vote et d'éligibilité au Parlement européen ; protection diplomatique et consulaire ; droit d'adresser des pétitions au Parlement européen ; droit de recourir au médiateur européen ; droit de s'adresser aux institutions de l'Union dans l'une des langues reconnues par la Constitution et de recevoir une réponse dans la même langue. (I-10-2)

Les droits que la Constitution accorde aux citoyens dans la Charte des droits fondamentaux (II-99 à II-106 et plus généralement l'ensemble de la partie II de la Constitution) ne renforce pas la légitimité de l'Union et la source citoyenne de cette légitimité (lire « *L'illusion des droits fondamentaux dans la Constitution européenne* »)

L'élargissement des droits de citoyenneté est un des vingt et un domaines où le Conseil légifère seul, sans le Parlement européen.

### **Le principe de démocratie participative**

La Constitution énonce le principe de démocratie participative suivant : « *Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.*

*Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.*

*En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées. » (I-47-1, 2 et 3)*

### ***Le droit d'initiative citoyenne***

La Constitution reconnaît un droit d'initiative citoyenne : « *Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins d'application de la Constitution [...]* » (I-47-4) L'initiative citoyenne est donc encadrée par les compétences de la Commission et par l'application de la Constitution ; la Commission n'a pas obligation d'y donner suite.

Par ailleurs pourquoi n'avoir pas donné cette compétence au Parlement européen et non pas à la Commission européenne ? Il aurait fallu que le Parlement acquière la capacité de proposer des actes législatifs ; or c'est la Commission qui a la quasi-exclusivité de ses propositions (I-26-2). Ce choix ne favorise guère le débat entre les citoyens et l'Union.

### ***L'extension de l'accès à la Cour de justice***

« *Toute personne physique ou morale peut former [...] un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement ou individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.* » (III-365-4)

### ***Le statu quo***

En dehors de ces deux dispositions très encadrées, la Constitution ne propose pas de novations significatives par rapport au traité actuel pour ce qui est de l'espace public européen. La seule nouveauté substantielle est l'article I-52-3 sur le dialogue avec les Eglises et les organisations philosophiques et non confessionnelles.

L'Union reconnaît le rôle des partenaires sociaux et facilite le dialogue entre eux (I-48). Le médiateur européen est confirmé (I-49). Les institutions, organes et organismes de l'Union oeuvrent dans le plus grand respect du principe d'ouverture (I-50-1). L'accès aux documents est garanti à tout citoyen avec des restrictions (I-50-3). Les données personnelles sont protégées (I-51). L'Union maintient un dialogue ouvert avec les Eglises et les organisations philosophiques et non confessionnelles (I-52-3). Le Comité des régions et le Comité économique et social restent des organes consultatifs de l'Union (I-32 et III-386 à III-392).

### ***Un espace public plus démocratique, mais limité à quelques Etats est très improbable***

La Constitution permet-elle la création d'un espace public limité aux Etats membres qui le souhaiteraient ? La décision appartient-elle à ces seuls Etats membres ?

Le champ des coopérations renforcées (I-44 et III-416 à III-423) est étendu à tous les domaines sauf les domaines de compétence exclusive de l'Union (III-419 et I-13). C'est une avancée par rapport au traité actuel.

Mais cette avancée est sévèrement encadrée par la mention suivante : « *Les coopérations renforcées respectent la Constitution et le droit de l'Union. Elles ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale. Elles ne peuvent constituer ni une entrave, ni une discrimination aux échanges entre les Etats membres, ni provoquer de distorsion de concurrence entre ceux-ci.* » (III-416)

« [...] *L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par une décision européenne du Conseil qui statue sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.* » (III-419-1) « [...] *L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par une décision du Conseil, statuant à l'unanimité.* » (III-419-2) Les Etats membres qui ne veulent pas participer à une coopération renforcée peuvent donc l'empêcher.

Enfin les coopérations renforcées nécessitent qu'au moins un tiers des Etats y participent, soit neuf Etats membres actuellement (I-44-2). C'est une régression.

Au total, on peut prédire que les coopérations renforcées seront rares tant elles sont encadrées.

### ***La demande du Conseil européen n'est pas satisfaite***

Le Conseil européen de Laeken demandait « *des initiatives [...] pour créer un espace public européen* ». C'est un échec.

Or la création d'un espace public européen est essentielle pour établir une véritable démocratie dans l'Union. Un tel espace requiert des moyens, des règles et des pratiques dont la Constitution aurait dû jeter les bases. Sans un renouvellement des moyens, règles et pratiques, l'intérêt général des peuples de l'Union ne peut pas être construit, s'exprimer, peser sur les décisions et exercer son contrôle sur leur mise en œuvre. Sans initiatives nouvelles la citoyenneté européenne manque cruellement d'ambition.

C'est une grande occasion manquée.

## **IX. La Constitution européenne tient en échec la démocratie**

En décembre 1990, lors de son investiture comme président de la Commission européenne, Romano Prodi déclarait au Parlement européen : « *L'action menée au niveau européen permet d'éviter les pressions directes des cycles électoraux nationaux.* »

Que dire de plus ?

Alain Lecourieux

[alain.lecourieux@cegetel.net](mailto:alain.lecourieux@cegetel.net)

## Annexe

### Limites de l'analyse contenue dans ce document et autres considérations

Citons quelques-unes des questions non traitées ou seulement effleurées dans ce document :

- le peuple, ses acceptions, ses déclinaisons, ses dérivés à partir du terme polysémique *dêmos* : nation, corps du roi, corps politique, *volk*, ethnos, *genos*, *populus*, *plebs*, gens, *nationes*, gentes, masses, classes, multitude, etc. ;
- le pouvoir, ses acceptions, ses déclinaisons, ses dérivés à partir du terme *kratos* : force, puissance, acte, praxis, *potentia*, *potestas*, autorité, *Herrschaft*, *Macht*, *Gewalt*, liberté, volonté, droit, loi, loi morale, etc. ;
- l'interrogation des concepts et objets fondamentaux : démocratie ; nation, République et société ; citoyenneté ; souveraineté et interdépendance ; volonté générale et intérêt général ; représentation et participation ;
- les articulations, liens et oppositions entre ces concepts ;
- les limites de la démocratie dans les Etats membres de l'Union ;
- le caractère non démocratique du fonctionnement de l'Union depuis son origine ;
- les caractéristiques du travail effectué par la Convention et la Conférence intergouvernementale qui ont écrit la Constitution ;
- la nature et l'autorité de la Constitution ;
- l'identité de l'Union définie notamment par ses valeurs (I-2), ses objectifs (I-3), l'acquisition de la personnalité juridique (I-7) et la Charte des droits fondamentaux (partie II) ;
- la stabilité de l'espace géographique, les élargissements, la question des frontières de l'Union ;
- l'unicité, la cohérence, la fragmentation de cet espace ainsi que les niveaux d'intégration différents qui coexistent dans l'Union ;
- les compétences de l'Union et des Etats membres (I-11 à I-18) ainsi notamment que les principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité (I-11) ;
- les déséquilibres dus à l'inachèvement de la construction européenne ;
- la prolifération et l'hégémonie du droit et de la norme sur le choix et la décision politiques ;
- les liens entre la politique et l'économie ; la démocratie dans l'économie, le monde économique et l'entreprise privé et publique ;
- la politique sous la dépendance de l'économie ; la dépolitisation des décisions politiques par la technocratisation des choix ;
- la bureaucratisation du fonctionnement de l'Union.

L'analyse du pouvoir des institutions de l'Union et de l'espace public européen, objet de ce document, ne traite ni de l'organisation interne des institutions, ni du jeu des acteurs, ni des raisons qui ont conduit aux choix opérés par la Convention et la Conférence intergouvernementale. De plus l'objectif premier de ce document n'est pas de comparer la Constitution européenne au traité

actuellement en vigueur bien que quelques comparaisons de ce type soient inévitables, mais bien d'évaluer le caractère démocratique des institutions de l'Union et de l'espace public européen établis par la Constitution européenne.

L'imbrication entre les institutions de l'Union et celles des Etats membres n'est pas abordée. Or le caractère démocratique des institutions de l'Union dépend aussi du caractère démocratique des institutions des Etats membres.

Enfin la politique menée par l'Union européenne n'est pas une question de politique étrangère. Elle concerne directement la politique de tous les Etats membres notamment par l'importance des actes législatifs européens dans le droit des Etats membres. Le caractère démocratique ou pas des institutions de l'Union et de l'espace public européen a donc une influence directe et décisive sur la démocratie dans les Etats membres.

Pour terminer cette annexe, il convient de rappeler que le vice fondamental de la Constitution est d'interdire toute alternative véritable au libéralisme par les politiques qu'elle impose dans sa troisième partie. Ce vice est, sans aucun doute, le trait le plus antidémocratique de la Constitution européenne (lire les trois fiches argumentaires : « *La Constitution européenne interdit toute alternative au libéralisme.* » - politiques libérales, rôle du vote à l'unanimité et concurrence entre les Etats membres).