



HAL
open science

L'Union européenne comme espace démocratique

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. L'Union européenne comme espace démocratique. L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann, Bruylant, pp. 79-91, 2015. hal-01759949

HAL Id: hal-01759949

<https://hal.science/hal-01759949>

Submitted on 5 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'UNION EUROPÉENNE COMME ESPACE DÉMOCRATIQUE

Jacques Chevallier
Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
CERSA-CNRS

In L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann,
Bruylant, 2015 pp. 79-91

Que l'idée de démocratie soit au principe de la construction européenne, voilà qui relève de l'évidence : comme le soulignait Claude BLUMANN, on s'imagine mal que l'Union européenne puisse s'affranchir d'un principe qui constitue le dénominateur commun des États qui la composent. Les textes confirment sans surprise cette référence : le préambule du Traité sur l'Union européenne (TUE) n'affirme-t-il pas l'attachement des signataires aux « principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit » et le titre 2 ne témoigne-t-il pas de la démocratisation des institutions de l'Union ? Le principe de « démocratie représentative » sur lequel repose le fonctionnement de l'Union (art. 10 § 1), se traduit, non seulement par la représentation directe des citoyens au sein du Parlement européen, mais encore par le fait que les gouvernements des États sont eux-mêmes responsables devant leurs Parlements nationaux ou devant leurs citoyens. Par ailleurs, la logique démocratique déborde le seul cadre représentatif, les citoyens se voyant reconnaître « le droit de participer à la vie démocratique de l'Union » (art.10 § 3) et les institutions étant invitées à établir « un dialogue ouvert, transparent et régulier » avec les associations représentatives et la société civile (art. 11 § 2) : l'Union ne se borne donc pas à transposer la conception classique de la démocratie représentative d'inspiration libérale ; elle s'ouvre, elle aussi, à l'idée de démocratie participative qui tend à se diffuser dans les sociétés contemporaines.

Alors même que la nature démocratique de la construction européenne a été ainsi, dès le départ clairement affirmée¹, puis progressivement consolidée, l'idée d'un « *déficit démocratique* » n'en est pas moins formulée de manière récurrente : les processus décisionnels européens échapperaient en réalité à tout droit de regard et à toute possibilité de contrôle des citoyens, entraînant par-là même un sentiment de dépossession et une défiance croissante générée par le fonctionnement opaque des institutions ; la reprise dans le Traité de Lisbonne de l'essentiel des dispositions du projet de Traité constitutionnel, qui avaient pourtant été rejetées par référendum en France et aux Pays-Bas, a pu notamment apparaître comme l'indice d'une Europe construite en dehors des peuples, voire contre les peuples². L'idée de déficit démocratique ne serait cependant pour certains³ qu'un « mythe » : dès l'instant où l'on évalue la démocratie européenne, non pas à l'aune d'un modèle démocratique utopique, qui ne serait nulle part appliqué, la perspective change ; l'équilibre des pouvoirs, le contrôle démocratique indirect via les gouvernements nationaux et la montée en puissance du Parlement européen seraient des

¹ S. Saurugger, *Thèmes et concepts de l'intégration européenne*, Presses SciencesPo, 2009.

² Les mesures de rigueur imposées à la Grèce, au Portugal ou à l'Irlande à la suite de la crise économique ont souvent été ainsi interprétées.

³ A. Morawcsik, *The Choice of Europe : Social Purpose and State Power State to Messina to Maastricht*, Routledge/UCL Press, 1998 et *Raisons politiques*, mai 2003, pp. 87 sq.

indices suffisants pour témoigner du caractère démocratique de l'Union, la démocratie participative ne heurtant à des limites comparables au niveau national. Pour d'autres auteurs, il conviendrait surtout de prendre en compte la singularité de la démocratie européenne, qui ne serait, en fin de compte, que le reflet du particularisme de la construction européenne elle-même : parce que l'Union européenne est conçue à partir des États-Nations, la démocratie pratiquée en son sein, tout comme la citoyenneté sur laquelle elle s'appuie, ne peut manquer de passer, dans une large mesure au moins, par leur prisme, et donc d'être médiatisée.

Ce sont donc ces éléments de singularité qu'il convient de mettre en évidence, conduisant à concevoir, en l'état, la démocratie européenne comme une démocratie « faible », par opposition au modèle de démocratie « forte » de Benjamin Barber⁴ : non seulement en effet les États-Nation restent en Europe le lieu privilégié de formation et d'expression des identités politiques, mais encore les citoyens européens se désintéressent d'un Parlement qui est censé les représenter mais dans lequel ils ne se reconnaissent pas ; et ils sont pour l'essentiel tenus à l'écart de processus décisionnels qui sont, en revanche, largement ouverts aux groupes d'intérêt. Ces trois aspects, qu'il convient d'évoquer successivement, sont interdépendants et de fait indissociables : la faiblesse de l'identification à l'Europe est tout autant le vecteur que le produit de l'influence limitée du Parlement européen sur les grandes orientations et des difficultés de construction d'une « société civile » à l'échelle européenne ; mais, loin d'être définitivement stabilisés, ces éléments sont en perpétuelle évolution, comme en témoigne la montée en puissance du Parlement européen et la place qui est désormais donnée à la « société civile » dans la « gouvernance européenne ». La démocratie européenne doit dès lors être envisagée comme un processus dynamique, perpétuellement remis en chantier ; le préambule du TUE d'ailleurs n'indiquait-il pas que les signataires étaient « désireux de *renforcer* le caractère démocratique et l'efficacité de fonctionnement de institutions » — ce qui montre qu'ils avaient bien conscience de la nécessité d'effectuer de nouveaux pas en avant.

L'EUROPE COMME ESPACE D'IDENTIFICATION POLITIQUE

1° La consécration par le Traité de Maastricht d'une « *citoyenneté européenne* » a constitué une étape dont l'importance ne saurait être sous-estimée. La citoyenneté est en effet un concept essentiel et fondateur, autour duquel a été construit le lien politique, et au-delà le lien social, en Occident, dès la Cité antique. De la citoyenneté découle toute une conception de l'organisation politique, et notamment la démocratie, tous les citoyens étant censés être, on seulement égaux devant la loi (*isonomia*), mais encore disposer d'un pouvoir égal d'intervention dans les décisions collectives (*isegoria*) : support des représentations sur lesquelles s'appuie le pouvoir et commande sa légitimité, elle permet de construire une communauté politique, en transcendant les particularismes sociaux ; elle signifie que la diversité des origines et des statuts sociaux est surdéterminée dans l'ordre politique par l'existence d'une « communauté de citoyens », disposant des mêmes droits et adhérant aux mêmes valeurs. La citoyenneté apparaît comme le ciment de la société, ce qui lie ses éléments constitutifs et lui permet de rester soudée : elle est dès lors conçue, dans la Cité antique comme dans l'État-Nation, comme un lien exclusif, incompatible avec toute autre allégeance politique parallèle ou concurrente.

L'avènement de la citoyenneté européenne apparaît dès lors comme un véritable *coup de force symbolique* : visant à consolider les fondations de la construction européenne, elle entend signifier que l'Europe constitue désormais une authentique communauté politique, que les Européens partagent un ensemble de valeurs communes, qu'ils se reconnaissent et s'identifient par référence à un nouvel espace politique, en tant que ressortissants de l'Union, qu'un Peuple européen voire qu'une Nation européenne, sont, sinon d'ores et déjà constitués, du moins en voie

⁴ *Démocratie forte*, 1984, Desclée de Brouwer, 1997.

de formation ; et par-là même, elle rompt avec la conception traditionnelle de la citoyenneté, dans la mesure où elle remet en cause l'exclusivisme de son rattachement à l'État-Nation.

Sans doute, les implications concrètes de cette reconnaissance sont-elles réduites. La citoyenneté européenne, telle qu'elle a été conçue à Maastricht, puis par les Traités ultérieurs (Amsterdam, Lisbonne), est « à faible densité » : les droits politiques à laquelle elle donne accès (droit de vote et d'éligibilité dans un État dont on n'est pas le ressortissant aux élections municipales et européennes, droit de pétition) sont limités et les garanties nouvelles données au citoyen européen (protection diplomatique et consulaire, médiateur) sont d'importance mineure ; l'effet en fin de compte le plus important réside dans le droit pour tout citoyen de l'Union « de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres », mais le principe était posé depuis 1990 et il s'exerce « sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent Traité et par les dispositions prises pour son application ». Néanmoins, la portée symbolique de ce qui se présente comme un *énoncé performatif* n'en reste pas moins considérable.

2° La citoyenneté européenne n'est cependant conçue que comme un *citoyenneté de superposition*. En posant qu' « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre » (art. 9 – TUE), le Traité en fait une citoyenneté subsidiaire : elle ne se substitue par aux citoyennetés nationales, mais n'en est que complémentaire ; et elle passe par le filtre préalable des États qui gardent le pouvoir souverain de fixer les critères d'attribution du statut de national. Ce faisant, la citoyenneté européenne s'inscrit dans un mouvement plus général de diversification des liens d'allégeance politique. L'identité nationale à partir de laquelle a été forgé le lien politique ne relève plus en effet, dans les sociétés contemporaines, de l'évidence : elle est prise en tenaille entre des identités de proximité et les liens de solidarité qui se développent au-delà de l'État-Nation ; de nouveaux espaces de citoyenneté tendent à se constituer, mettant en cause l'exclusivisme étatique. Tout se passe comme si les individus étaient désormais écartelés entre plusieurs principes d'identification : le citoyen européen conserve en effet le lien d'allégeance qui l'unit à l'État-Nation dont il est originaire ; la question est dès lors de savoir comment ces principes d'identification seront conciliés et les conflits possibles d'allégeances surmontés.

Non seulement l'émergence de la citoyenneté européenne n'a pas entraîné de déplacement du système d'allégeance de l'État-Nation vers le niveau européen, mais encore tous les sondages⁵ montrent que l'identification à l'Europe est faible, voire en recul⁶. Sans doute la construction européenne n'est-elle pas généralement contestée, malgré la montée de « l'euro-scepticisme », et les contraintes liées à l'existence de la monnaie unique dans les pays de la zone euro en majorité acceptées, en dépit des retombées de la crise économique ; mais l'Europe reste perçue par les citoyens comme un lieu de pouvoir « étranger », lointain et anonyme. L'existence d'intérêts communs ne signifie pas qu'une réelle « communauté politique » ait été forgée, en dépit des efforts déployés par les autorités européennes pour promouvoir un ensemble de valeurs et de représentations : il n'y a pas plus, en l'état, de « Nation européenne » que de « Peuple européen », tout au plus une société européenne ; et on ne saurait davantage parler d'un « espace public européen », conçu comme espace de débat et de discussion dépassant les frontières des États, et d'une « opinion publique européenne », celle-ci n'étant qu'un simple artefact résultant de l'agrégation des opinions publiques nationales. Les élections au Parlement européen ne contribuent pas elles-mêmes à renforcer le sentiment d'appartenance à l'Europe, les enjeux européens étant relégués au second plan ; il n'en avait pas été ainsi en France au moment du

⁵ Voir le programme permanent de sondages dont la Commission s'est dotée en 1973 sous le nom d'Eurobaromètre.

⁶ D'après un sondage IPSOS-Steria de mai 2014, 32 % des interviewés se déclaraient « autant européen que français », 39 % seulement estimant que l'appartenance de la France à l'Union européenne était « une bonne chose ».

référendum sur le projet de Traité constitutionnel mais le résultat avait précisément été négatif. L'État-Nation constitue donc toujours en Europe le lieu privilégié de construction de l'identité politique.

3° Le constat mérite cependant d'être relativisé par la prise en compte des effets du pluralisme identitaire qui prévaut dans les sociétés contemporaines : si l'État-Nation reste la référence essentielle, cela n'exclut pas, on l'a dit, l'existence d'autres références de nature et de portée différentes. La citoyenneté européenne apparaît ainsi comme le reflet de la singularité d'une construction européenne se présentant comme un mode de coordination souple entre États, respectueuse des spécificités nationales : elle est appelée à rester conçue comme une citoyenneté de superposition, le citoyen européen conservant son allégeance à l'État-Nation dont il est originaire, tout en partageant des valeurs (droits de l'homme, démocratie, État de droit) communes à l'ensemble des Européens ; elle s'inscrirait pleinement dans la conception plurielle d'une citoyenneté, reposant désormais sur l'emboîtement des allégeances. L'existence d'un lieu assurant la représentation des citoyens de l'Union contribue à renforcer ses assises.

L'EUROPE COMME ESPACE DE REPRÉSENTATION POLITIQUE

1° En tant qu'il est chargé de représenter les citoyens de l'Union, le Parlement apparaît comme l'instrument privilégié de démocratisation des institutions européennes.

Cette fonction éminente n'a été conquise que progressivement, au fil de réformes successives : l'élection depuis 1979 des parlementaires au suffrage universel direct a constitué une étape essentielle, en confortant une dimension représentative qui était jusque là bien incertaine ; quant aux pouvoirs du Parlement, qui étaient au départ très limités et d'ordre consultatif, ils ont connu, à partir des années 1990 et de la signature du Traité de Maastricht, une considérable extension, en matière budgétaire, dans les différents domaines de compétence de l'Union et aussi en ce qui concerne le contrôle politique. Le Traité de Lisbonne est ainsi venu étendre la procédure de co-décision à près de cinquante nouveaux domaines, en donnant au Parlement des pouvoirs législatifs comparables à ceux du Conseil des ministres, même dans des domaines sensibles, comme le contrôle aux frontières, l'accueil et le traitement des demandeurs d'asile ou la lutte contre l'immigration clandestine⁷ ; le Parlement se voit reconnaître en matière budgétaire un droit de décision égal à celui du Conseil des ministres, notamment par l'adoption de l'ensemble du budget annuel ; enfin il a le droit de censurer la Commission et le président de la Commission est désormais désigné par les chefs d'État et de gouvernement « en tenant compte » des résultats des élections européennes et de la majorité sortie des urnes⁸. Au terme de cette évolution, le Parlement européen semble avoir conquis tous les attributs d'un authentique Parlement, en donnant aux citoyens européens, conformément au principe démocratique, prise sur les processus décisionnels par les vertus de la représentation .

2° Cette présentation tendrait cependant à ignorer les conditions très particulières de fonctionnement de la logique représentative au sein de l'Union.

D'abord, le processus conduisant à l'élection du Parlement européen est dominé par une rationalité nationale : en l'absence d'une procédure électorale uniforme, chaque Etat est libre du

⁷ Le Parlement est désormais associé à l'élaboration de quelque 75 % des textes.

⁸ Les principales forces politiques ont ainsi été amenées à désigner, en vue des élections des 22-25 mai 2014, leur candidat à la présidence de la Commission et ces candidats ont mené une véritable campagne au niveau européen. Les résultats des élections ont amené le candidat du PPP, Jean-Claude Juncker, à revendiquer la présidence de la Commission, **chois entériné, malgré l'opposition du Premier ministre britannique, par le Conseil européen les 26-27 juin 2014.**

choix du système électoral⁹ ; si des partis se sont progressivement constitués au niveau européen¹⁰, c'est à partir des partis existant au niveau national et leur organisation reste très lâche¹¹ ; corrélativement, les enjeux politiques proprement européens tendent à passer au second plan au cours des campagnes derrière les enjeux politiques nationaux¹². La représentativité du Parlement ne peut que s'en trouver amoindrie : tandis que la montée de l'abstentionnisme (56,5 % aux élections de 2009, 57 % à celles de 2014) témoigne de l'incompréhension par les citoyens des enjeux du scrutin, les parlementaires européens se retrouvent totalement coupés de leurs électeurs ; l'éclatement des forces politiques au sein du Parlement entraîne par ailleurs de difficiles tractations pour la constitution des groupes et la formation des majorités.

Ensuite, le fonctionnement du Parlement européen contraste par bien des aspects avec celui des Parlements nationaux : l'accent mis sur la recherche du consensus, au moins entre les groupes les plus importants¹³, la très grande diversité mais aussi la redoutable technicité des questions abordées, le ritualisme des débats en séance donnent une tonalité particulière aux travaux.

Enfin, et surtout, la montée en puissance incontestable du Parlement ne saurait pour autant conduire à surévaluer son influence : dans le « triangle institutionnel » qu'il forme avec la Commission et le Conseil, le Parlement ne dispose en effet, ni du pouvoir d'initiative qui revient à la première, ni du pouvoir ultime de décision, qu'il partage avec le second dans le cadre de la procédure de co-décision ; et la définition des grandes orientations des politiques européennes lui échappe au profit du Conseil européen¹⁴.

Compte tenu des particularités de son mode d'élection et de la place qu'il occupe dans l'édifice institutionnel, le Parlement européen apparaît, en fin de compte, irréductible à tout autre.

3° La représentation prend ainsi des formes singulières au niveau de l'Union européenne : s'il est censé assurer la présence des citoyens au sein des institutions européennes, le Parlement est en réalité déconnecté d'un corps électoral segmenté et hétérogène et il doit composer avec les autres éléments d'un édifice complexe ; par ailleurs, la logique représentative ne concerne pas seulement les citoyens mais encore les États membres, « représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements » (art. 10 § 2). Si la montée en puissance du Parlement a conduit à un meilleur équilibre entre les deux sources de

⁹ Selon un sondage Eurobaromètre de mai 2013, 48 % des Européens déclaraient ignorer le mode d'élection du Parlement.

¹⁰ Si l'origine du Parti populaire européen (PPE), du Parti socialiste européen (PSE) et de l'Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe (ALDE) remonte aux années 1970, le Parti Vert européen et le Parti de la gauche européenne (PGE) sont plus récents (2004).

¹¹ Jürgen Habermas va jusqu'à estimer que, faute d'existence de véritables partis européens, capables de présenter des projets différents, « les élections du Parlement européen ne peuvent absolument pas mériter le nom de scrutin démocratique » (*Le Monde* 25 février 2014).

¹² Lors de son X^e congrès tenu des 28 février et 1^{er} mars 2014, le Parti socialiste européen a adopté, en vue des élections de 2014, un « Manifeste » en dix points, « destiné à changer l'Europe dans le sens d'une plus grande solidarité, d'égalité, de démocratie et de progrès durable ». La montée en puissance de l'euro-scepticisme a eu pour effet paradoxal de contribuer à mettre davantage en évidence les enjeux proprement européens à l'occasion de ces élections : pour les élections de mai 2014, la majorité des électeurs se seraient, d'après les sondages « sortie des urnes », prononcé en fonction de l'enjeu européen.

¹³ En témoigne, après la désignation de Jean-Claude Juncker à la présidence de la Commission, le soutien apporté par les trois principaux groupes (PSE, PPE, ALDE) à la candidature de Martin Schulz, élu le 1^{er} juillet 2014 à la présidence du Parlement.

¹⁴ Le rôle joué par le Parlement européen face à la crise économique que connaît l'Union, et notamment la zone euro, depuis 2008 a été très faible, pour ne pas dire inexistant, compte tenu du poids déterminant en la matière du Conseil européen et de la Banque centrale européenne.

légitimité qui existent à l'intérieur de l'Union, celle provenant des citoyens, celle provenant des États, leur coexistence apparaît inhérente à la construction européenne, en donnant dès lors à la notion de démocratie représentative une coloration toute particulière. Le problème est tout aussi présent en ce qui concerne la participation politique.

L'EUROPE COMME ESPACE DE PARTICIPATION POLITIQUE

1° La démocratie est conçue dans le modèle libéral comme une démocratie représentative : si la source de tout pouvoir, le fondement de toute autorité réside dans la collectivité des citoyens, le peuple ne saurait s'immiscer dans la gestion des affaires publiques ; ce sont des représentants élus par lui qui sont chargés d'agir et de décider en son nom. A la différence de la démocratie antique, qui excluait toute idée de représentation, la démocratie libérale se présente comme une *démocratie « gouvernée »* : l'élection apparaît ainsi comme l'instrument et le moment par lequel les citoyens se trouvent dépossédés de la réalité du pouvoir au profit des gouvernants ; une fois l'élection passée, le citoyen se transforme en une citoyenneté passive, le citoyen étant tenu de se soumettre aux commandements de ceux qu'il a choisis. Sans doute, la logique démocratique implique-t-elle que les citoyens gardent la possibilité d'intervenir dans le jeu politique, soit par la médiation partisane, soit encore en exprimant leur opinion selon diverses modalités (manifestations, pétitions...) ; cependant cette intervention ne remet pas réellement en cause le principe même de la dépossession.

Cette conception apparaît désormais caduque dans les sociétés contemporaines : l'exigence démocratique paraît imposer de donner aux citoyens une emprise plus directe sur les choix collectifs ; la citoyenneté tend à devenir une *citoyenneté active*, incompatible avec toute idée de dépossession.. Les droits politiques de citoyenneté ne sauraient être réduits à la seule désignation de représentants chargés de gérer les affaires de la Cité ; ils impliquent un droit de regard sur les choix collectifs ; la démocratie « d'élection » se doublerait d'une démocratie « d'expression » (par la prise de parole) — et le cas de la Bulgarie en témoigne suffisamment —, d'une démocratie « d'implication » (par le débat) et d'une démocratie « d'intervention » (par l'action collective)¹⁵.

Cette intervention des citoyens dans les processus politiques passe par deux voies essentielles : soit qu'ils aient la possibilité de faire valoir leur point de vue dans des espaces de discussion ; soit qu'ils soient présents dans le système décisionnel lui-même. La démocratie contemporaine se présente dès lors tout à la fois comme une « *démocratie délibérative* », reposant sur le principe de « discussion »¹⁶, ce qui implique la confrontation permanente des points de vue dans des lieux de débat construits à cet effet, et comme une « *démocratie participative* », reposant sur le principe « d'inclusion », qui donne aux citoyens prise sur l'élaboration des choix¹⁷.

2° Cette logique se retrouve, on l'a dit, au niveau européen, le TUE énumérant les moyens permettant aux citoyens européens d'intervenir dans le fonctionnement de l'Union, à côté du principe « représentatif » sur lequel celle-ci est fondée : possibilité de « faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions » ainsi que de « prendre l'initiative d'inviter la Commission » à soumettre une proposition ; corrélativement, les institutions européennes sont tenues d' « entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations

¹⁵ P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. Le politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006.

¹⁶ C. Girard, A. Le Goff, *Introduction à la démocratie délibérative*, Hermann, 2010

¹⁷ C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge U.P., 1970 ; D. Held, *Models of Democracy*, Cambridge Polity Press, 2007.

représentatives et la société civile », la Commission étant invitée pour sa part à procéder « à de larges consultations des parties concernées ».

La volonté d'impliquer les citoyens européens dans le fonctionnement de l'Union relève d'une perspective nouvelle. Si, dès l'origine, les institutions européennes ont pratiqué une large ouverture, celle-ci était en effet faite exclusivement en direction des *groupes d'intérêt organisés* (organisations patronales et syndicales, associations professionnelles...) ¹⁸ : étroitement associés à l'élaboration des politiques communautaires, dans le cadre d'une « comitologie » qui a pu être, à juste titre, considérée comme l'un des signes distinctifs de la gouvernance européenne, les groupes d'intérêt se sont donnés les moyens de peser sur les décisions prises à travers la pratique du *lobbying*, dont l'essor a été spectaculaire ; on évalue à quelque cinq mille le nombre de lobbies présents à Bruxelles, employant plusieurs milliers de personnes, lobbies qui défendent des intérêts de nature très diverse et interviennent, tantôt de manière ponctuelle et occasionnelle, tantôt de manière permanente via des cabinets spécialisés. Le souhait d'une plus grande transparence dans la pratique du *lobbying*, conduisant en février 2006 au lancement d'un Livre vert, a incité la Commission et le Parlement à s'accorder en avril 2009 sur la définition d'un cadre plus strict, comportant la création d'un registre volontaire unique et l'élaboration d'un code de conduite. Par ailleurs, les groupes d'intérêt bénéficient d'une représentation directe au sein des institutions européennes, par l'intermédiaire du Comité économique et social (CES) ¹⁹. Les groupes d'intérêt ont donc toute leur place dans l'espace politique européen mais c'est seulement par leur intermédiaire que les citoyens pouvaient espérer être entendus.

Le constat d'un « déficit démocratique » a cependant conduit à élargir le cercle des acteurs impliqués dans la marche de l'Union : l'accent mis à partir des années 1990 sur la notion de « *société civile européenne* » en sera l'illustration ²⁰. Après l'institution en 1995 d'un Forum permanent de la société civile regroupant quelque 130 organisations ²¹, le Livre blanc sur « la gouvernance européenne », publié par la Commission le 25 juillet 2001, formulera une série de propositions, en vue de remédier à la « crise de confiance » des citoyens à l'égard de l'Union : une « participation renforcée de la société civile » est censée permettre à la fois une plus grande efficacité de la prise de décision et une légitimité accrue des politiques publiques ; si les groupes d'intérêt et les lobbyistes se féliciteront d'une politique, considérée comme étant de nature à conforter la légitimité, celle-ci traduit bien la volonté de ne pas s'en tenir à leur seule médiation, en impliquant d'autres catégories d'acteurs mobilisés autour de causes d'intérêt général ou citoyennes. « A côté d'une logique démocratique reposant sur l'égalité de représentation des citoyens au sein des organes législatifs devait se développer une forme plus fluide de démocratisation par le biais de la participation directe et ouverte des intérêts organisés et des associations civiques » ²².

Cette problématique nouvelle n'a pas été dépourvue d'implications concrètes : elle conduira le Parlement à organiser de vastes auditions et à nouer, par l'entremise de ses intergroupes thématiques, des relations avec les associations civiques. Quant au CES, il cherchera à consolider ses assises, en se posant en 1999 comme la « maison de la société civile », en tant que forum de dialogue avec la société civile organisée et « intermédiaire chargé de relayer les aspirations légitimes des citoyens européens par le biais des organisations qui les représentent »

¹⁸ E. Grossman, S. Sauruger, *Les groupes d'intérêt*, A. Colin, 2006.

¹⁹ C. Guichet, *Le Comité économique et social européen : une organisation capable de s'imposer dans la gouvernance européenne*, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 2013.

²⁰ H. Michel, « La société civile dans la gouvernance européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, mars 2007, pp. 31 sq.

²¹ J. Weisbein, F. Métand, *Introduction à l'intégration européenne : sociétés, politique et institutions*, De Boeck, Coll. Ouverture politique, 2011.

²² P. Magonette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Presses SciencesPo, 2003.

— auto-proclamation fraîchement reçue par les associations civiques qui se sentent peu représentées par lui mais qui conduira le Traité de Nice en 2001 à se référer pour la première fois à la société civile pour définir sa composition.

3° La portée de la référence à la société civile apparaît, en fin de compte, limitée : si elle manifeste bien le souci d'aller au-delà des partenaires traditionnels de l'Union, l'implication de la société civile passe toujours par la médiation d'intérêts collectifs organisés (associations, organisations non-gouvernementales...) ; le citoyen européen n'a pas en revanche la possibilité de faire valoir directement son point de vue. La participation reste donc l'apanage des représentants des groupes d'intérêt : l'accès au statut d'interlocuteur attiré des institutions européennes dépend d'un processus de reconnaissance qui est fonction de la contribution que les intéressés sont susceptibles d'apporter à la définition des politiques européennes ; il s'agit seulement de faire une place plus importante, à côté des groupes d'intérêt « privés », aux groupes d'intérêt « publics » constitués pour défendre des causes d'intérêt général. Ce constat n'est au demeurant pas propre à l'Europe : au niveau national, les procédures participatives sont, elles aussi, caractérisées par des mécanismes sélectifs ; les citoyens ont besoin de recourir à la médiation de porte-parole associatifs, qui restent des acteurs incontournables de tout dispositif participatif.

Sans doute, les formules nouvelles, dites de « débat public », qui se développent partout, visent-elles à permettre aux citoyens de faire valoir directement leur point de vue : mais le principe d'ouverture ne signifie pas pour autant l'absence de mécanismes de filtrage et de criblage des intéressés ; la participation au débat suppose dans tous les cas l'existence d'un « intérêt », ainsi que la détention de certaines ressources, sociales et culturelles, indispensables pour entrer dans le jeu de la discussion et de l'échange. Dans tous les cas, on voit mal comment des procédures comparables pourraient être organisées dans le cadre de l'Union, compte tenu du nombre et de la diversité des citoyens européens.

4° L'« initiative européenne citoyenne », instituée par le Traité de Lisbonne (article 11 § 4 du TUE) pour remédier au déficit démocratique de l'Union, offre cependant une voie nouvelle de participation, dont l'importance ne saurait être sous-estimée. Le dispositif, entré en application le 1^{er} avril 2012, paraît à première vue lourd et complexe : au moins un million de citoyens, provenant d'au moins un quart des États membres, doivent soutenir l'initiative, portée par un comité d'au moins sept organisateurs provenant au moins de sept États membres de l'Union ; et le sort de celle-ci dépend de la Commission, qui dispose d'un délai de trois mois pour l'examiner et décider de la suite à donner.

La crainte que ce dispositif ne reste lettre morte, comme sans doute « l'initiative partagée » qui a été instituée en France par la révision constitutionnelle de 2008 (les textes d'application n'ont cependant été adoptés qu'à la fin décembre 2013) et qui fait l'objet d'un strict encadrement, s'est révélée infondée, le monde associatif y ayant vu une opportunité à saisir : les premières initiatives *Right to water* (1.682.285 signatures), *Un de nous* sur la protection juridique de l'embryon (1.721.626) et *Stop Vivisection* pour l'abolition de l'expérimentation animale (1.326.607) ont été clôturées le 1^{er} novembre 2013 et d'autres suivent (six déposées en 2013). Sans préjuger de la suite qui leur sera donnée, l'ICE apparaît d'ores et déjà comme un instrument privilégié de mobilisation citoyenne au niveau européen ; mais cette mobilisation présuppose la médiation associative.

La démocratie européenne présente donc un profil singulier par rapport, non seulement au modèle libéral traditionnel, mais encore aux inflexions de ce modèle : cette singularité n'est que le reflet du particularisme de la construction européenne, édifiée à partir des États-Nations. Les mécanismes démocratiques ne sauraient dès lors être conçus de la même façon : les citoyens européens s'identifient peu à une Europe qui leur apparaît lointaine et opaque, le Parlement

qu'ils élisent n'est qu'un élément d'un système institutionnel complexe et ils n'ont la possibilité de peser sur les politiques européennes que par l'intermédiaire des groupes d'intérêt. Il reste qu'au fil de la construction européenne, les contours de la démocratie européenne ont été sensiblement modifiés et ce mouvement d'approfondissement est sans doute appelé à connaître d'autres prolongements.