

## Les conditions de la démocratie dans l'Union européenne / Un point de vue français

par Jörg GERKRATH, Avignon

Introduction .....	363
I. Conditions liées à la nature composite de l'« espace public européen » .....	366
A. Légitimation .....	366
1. Une Union de démocraties .....	367
2. Une Union démocratique .....	367
B. Représentation .....	368
1. La représentation des citoyens au Parlement européen .....	368
2. La représentation des États dans les Conseils .....	369
C. Participation .....	369
1. Droits de participation des citoyens de l'Union .....	370
2. Participation de la société civile, des associations représentatives et des parties concernées .....	370
3. Participation des partenaires sociaux .....	370
4. La participation civique .....	370
II. Conditions tenant à l'originalité d'une « gouvernance à niveaux multiples » .....	370
A. « Accountability » .....	371
1. La responsabilité politique de la Commission .....	371
2. La responsabilité politique des membres des Conseils .....	372
3. La responsabilité des agences .....	372
B. Transparence .....	372
1. Clarté et lisibilité de la législation communautaire .....	372
2. L'accès aux documents .....	373
3. La publicité des débats .....	373
C. (Bonne) gouvernance .....	374
Conclusion .....	375

### Introduction

La Convention européenne avait placé l'ensemble du projet de *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* sous l'égide de la démocratie. Le préambule du projet fut en effet initialement précédé d'une phrase de Thucydide : « notre Constitution ... est appelée démocratie parce que le pouvoir est entre les mains non d'une minorité, mais du plus grand nombre » (Thucydide II, 37).<sup>1</sup> La citation, choisie par le président Giscard d'Estaing, semble vouloir rappeler que le continent européen est le berceau de la démocratie et que cet héritage mérite d'être préservé.<sup>2</sup> Les mots « démocratie » ou « démocratique » apparaissent par ailleurs à quinze reprises dans le texte de la Constitution, laquelle consacre dans sa première partie un titre entier à la « vie démocratique de l'Union ». La Convention a donc indéniablement cherché à relever ce « défi démocratique de l'Europe » évoqué par la déclaration de Laeken du 15 décembre 2001.<sup>3</sup> L'une des principales préoccupations affichées par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de Laeken fut alors la résorption du « déficit démocratique » de l'Union.

Un an à peine après la clôture des travaux de la Convention, le fort taux d'abstention aux élections du Parlement européen de juin 2004 est cependant venu rappeler qu'une chose est d'invoquer les principes démocratiques, une autre est de les faire partager par les citoyens. L'évolution de l'abstentionnisme depuis la première élection directe des membres du Parlement européen semble en effet démentir tous les efforts de démocratisation de l'Union européenne. Le taux de participation générale a connu une baisse continue passant de 63% en 1979 à 49,4% en 1999 et à moins de 43% en 2004. Mise en corrélation avec l'accroissement progressif des pouvoirs du Parlement européen au

cours de la même période, cette évolution témoigne de la difficulté de faire progresser la démocratie par le moyen de réformes institutionnelles. Aux yeux des citoyens, convaincus de l'insignifiance du Parlement européen, les élections européennes apparaissent toujours comme des élections de « second ordre ».

Une réflexion sur les « conditions de la démocratie dans l'Union européenne » s'avère donc indispensable. Dans la mesure où les États membres de l'Union européenne ne partagent pas nécessairement la même conception de la démocratie, il faut toutefois préciser le sens attribué au concept « démocratie » dans ce contexte. Car, comme le fait remarquer Giovanni Sartori, « parmi les conditions de la démocratie, on prête peu d'attention au fait que des fausses représentations mènent une démocratie sur la fausse route ».<sup>4</sup> L'expression « démocratie » a non seulement une fonction descriptive permettant de rendre compte de la réalité démocratique dans un système politique existant, mais aussi une fonction prescriptive (ou normative) désignant l'idéal vers lequel ce système devrait tendre. Alors que dans le sens prescriptif le mot « démocratie » désigne quelque chose qui n'existe pas (l'identité des gouvernés et des gouvernants),<sup>5</sup> ce concept est néanmoins nécessaire pour indiquer ce qu'une « démocratie » devrait être. Les deux définitions de la démocratie sont dès lors interdépendantes et la démocratie réelle est édiflée suivant l'impulsion d'un *Sollen* et la résistance d'un *Sein*.<sup>6</sup>

Au-delà de la théorie classique de la démocratie qui reflète le plus fidèlement la signification étymologique du mot (gouvernement ou domination du peuple), sont apparues des théories modernes plus sophistiquées de la démocratie, preuve que le sens de la démocratie n'est pas immuable. Que l'on se réfère à la démocratie politique, à la démocratie sociale, à la démocratie pluraliste, à la démocratie libérale, à la démocratie participative ou à d'autres modèles théoriques, qui illustrent la richesse mais aussi le caractère diffus et polyvalent de ce concept, il faut

\* Jörg GERKRATH, Professeur à l'Université d'Avignon. U.F.R. Sciences juridiques, politiques et économiques. Le texte a été présenté lors de la 2<sup>e</sup> Rencontre Franco-Allemande pour le Droit Public, cf. la Préface, *supra* p. 321. L'article sera publié ultérieurement en langue allemande in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* (EuGRZ) vol. 33 (2006), pp. 371-384.

<sup>1</sup> Cf. Le texte du projet tel qu'il a été remis au Président du Conseil européen à Rome le 18 juillet 2003 (JOUE n° C 169 du 18 juillet 2003, p. 8). La citation n'a pas été reprise dans le texte définitif adopté par la conférence intergouvernementale et signé le 29 octobre 2004.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet E. de PONCINS, *Vers une Constitution européenne, Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, 10/18 documents, 2003, p.77.

<sup>3</sup> Texte de la déclaration de Laeken in RUDH 2001, p. 434 (435). Les références au texte du « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » se rapportent à sa version finale publiée au JOUE, n° C 310 du 16 décembre 2004.

<sup>4</sup> Giovanni SARTORI, *The theory of democracy revisited*, Chatham House 1987. Traduction allemande: *Demokratietheorie*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1992, p. 11.

<sup>5</sup> Hans KELSEN avait ainsi défini la démocratie comme la tendance « à l'identification des gouvernants et des gouvernés », *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, Economica, 1988.

<sup>6</sup> SARTORI, préc. (note 4), p. 17.

l'indiquer,<sup>7</sup> car le choix d'un modèle de référence prédétermine les résultats lors de son application à une situation réelle.

Quant à se prononcer sur le « déficit démocratique » ou la « crise de légitimation » de l'Union européenne, il est possible de le faire en retenant une approche purement juridique et en s'intéressant aux conditions formelles et institutionnelles de la démocratie représentative en tant que forme de gouvernement. À ce titre, il est indéniable que le principe démocratique est désormais bien ancré parmi les principes constitutionnels de l'Union européenne. L'approche retenue ces dernières années par les institutions et les États membres de l'Union européenne est cependant plus complexe. En témoignent notamment les efforts qui conduisent à dépasser le principe de la représentation comme fondement exclusif de la démocratie en introduisant dans le fonctionnement de l'Union des principes tels que la transparence et la participation ou encore le concept de « bonne gouvernance », autant d'extensions du principe de démocratie.

Dans son livre blanc sur la gouvernance européenne du 25 juillet 2001,<sup>8</sup> la Commission énumère cinq principes qui sont à la base d'une bonne gouvernance : « ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence ». Elle considère en outre que « chacun de ces principes est essentiel pour l'instauration d'une gouvernance plus démocratique. Ils sont à la base de la démocratie et de l'État de droit dans les États membres, mais s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement, qu'il soit mondial, européen, national, régional ou local ». Une analyse des conditions de la démocratie dans l'Union européenne ne peut évidemment ignorer cette approche, même si, par certains de ses aspects, elle peut paraître quelque peu éloignée du principe démocratique.

On remarquera avec Paul Magnette que le principe démocratique est devenu de plus en plus riche et que les positions des États membres dépendent de valeurs qui sont « intimement liées à l'idée qu'ils se font de la démocratie : la promotion de la transparence pour les Scandinaves, de la protection sociale pour les États rhénans, de la cohésion économique et sociale et des services publics pour les pays du Sud, ... les droits fondamentaux et la non-discrimination pour tous ».<sup>9</sup> Dans l'Union européenne on dénombre ainsi vraisemblablement autant de conceptions de la démocratie qu'il y a d'États membres.<sup>10</sup>

Aux conditions institutionnelles et formelles d'un gouvernement et d'une gouvernance démocratiques s'ajoutent par ailleurs des conditions sociétales et matérielles, car la démocratie suppose une « société démocratique ». La notion de « société démocratique » a fait son entrée dans le droit communautaire par la jurisprudence de la Cour de justice qui se réfère elle-même, sans toujours le faire de manière explicite, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.<sup>11</sup> Ce faisant, la Cour de Luxembourg considère par exemple que les limitations apportées à cet élément essentiel de la démocratie qui est la liberté d'expression doivent être « nécessaires dans une société démocratique ».<sup>12</sup> Elle qualifie même cette liberté d'expression de « fondement essentiel d'une société démocratique ».<sup>13</sup> Certes, il s'agit là d'une notion jurisprudentielle au caractère « attrape-tout » qui, à la limite, englobe l'ensemble des principes et valeurs reconnus par l'article 6 TUE. Elle n'est pas sans rappeler une certaine conception doctrinale donnant à la démocratie une définition extensive, à l'instar de Paul Magnette pour qui la démocratie recouvre les « *droits de protection* » (dits droits de l'homme et libertés fondamentales), les « *principes d'égalité* », les « *droits de participation* » et les « *droits de solidarité* ».<sup>14</sup>

La consécration du principe démocratique dans le droit de l'Union européenne a été réalisée progressivement.<sup>15</sup> Les traités fondateurs ne contenaient aucune disposition explicite à cet égard. Si l'Acte unique européen est souvent cité comme consacrant le principe démocratique dans le droit communautaire,<sup>16</sup> la mention de ce principe dans le préambule avait laissé planer un sérieux doute sur son caractère obligatoire. La jurisprudence de la CJCE a été plus claire. Dans des arrêts de 1980 et 1991, la Cour a qualifié la participation du Parlement européen au processus normatif de « reflet, au niveau de la Communauté, d'un principe fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative. »<sup>17</sup>

En vertu de l'article 6 (1) TUE, l'Union est désormais 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'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ». Le préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne indique à son tour que l'Union *repose* « sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit », alors qu'elle se *fonde* sur certaines valeurs, ce qui semble attribuer une valeur spécifique aux deux principes mentionnés. Compte tenu du fait que l'article 23 de la Loi fondamentale allemande dispose par ailleurs que « la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne qui est tenue de respecter les principes de la démocratie (...) », le principe de la démocratie est désormais doublement ancré dans le droit constitutionnel européen.

Les exigences précises de ce principe démocratique sont cependant difficiles à cerner. En dehors de la formule d'Abraham Lincoln « *government of the people, by the people for the people* » qui fait l'objet d'un consensus

<sup>7</sup> Pour une présentation des différentes théories cf. Giovanni SARTORI, précité (note 4), Georges BURDEAU, *La démocratie*, Éditions du Seuil 1956, Manfred G. SCHMIDT, *Demokratietheorien*, 3<sup>e</sup> éd., 2000.

<sup>8</sup> COM (2001) 428 final.

<sup>9</sup> Paul MAGNETTE, « Le principe démocratique au-delà de la représentation », in *La constitution de l'Europe*, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 137.

<sup>10</sup> Voir pour une comparaison: V. SCHMIDT, « European integration and democracy: differences between member states », *Journal of European Public Policy*, 1997, p. 128 ss.

<sup>11</sup> Voir sur cette notion de « société démocratique », les développements de Michel LEVINET, in F. Sudre (et al.), *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 2<sup>e</sup> éd., PUF 2004, pp. 51-63.

<sup>12</sup> CEDH, 7 décembre 1976, Handyside, série A, n° 24, § 49. Pour des exemples de jurisprudence communautaire cf. TPI, 14 juillet 2000, Cwik c/ Commission, aff. T-82/99, et CJCE, 26 juin 1997, Familia Press, aff. C-368/95, Rec. p. I-3689 = RUDH 1997, 275.

<sup>13</sup> CJCE 25 mars 2004, Karner et Troostwijk, aff. C-71/02, point 50.

<sup>14</sup> Cf. en ce sens Joël MOLINIER (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, PUF 2005, p. 173 et P. MAGNETTE, *Le principe démocratique au-delà de la représentation, op.cit.* (note 9), p. 141.

<sup>15</sup> Cf. MOLINIER (note 14), p. 164 ss.

<sup>16</sup> Voy. par exemple, Peter M. HUBER, « Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß », *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3/1992, p. 349 (350).

<sup>17</sup> CJCE 29 octobre 1980, Roquette Frères SA c/ Conseil, aff. 138/79, Rec. p. 3333 (3360) ; CJCE 11 juin 1991, Commission c/ Conseil, aff. C-300/89, Rec. I p. 2867 (2900).

général, la démocratie se présente comme un concept très large et multiforme.<sup>18</sup> L'article 23 LF, tout comme l'article 6 TUE, ne fait que citer le respect du principe démocratique parmi les exigences auxquelles l'Union doit satisfaire. Il ne détermine pas le contenu normatif de ce principe. Peut-être se réfère-t-il au principe démocratique tel qu'il est explicité par la Loi fondamentale et interprété sur cette base par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Ceci n'a cependant pas été voulu par le constituant.<sup>19</sup> L'article 23 emploie d'ailleurs le pluriel, il fait référence à « des principes de la démocratie » (*demokratische Grundsätze*) que l'Union est tenue de respecter. Faut-il en conclure qu'il y a plusieurs principes démocratiques ? Si nous rejetons l'application d'un principe d'une seule constitution nationale, la difficulté n'est cependant pas moindre.<sup>20</sup> Lors des révisions successives des traités, les représentants des États membres – cherchant à démocratiser l'Union européenne – ont tout naturellement projeté sur elle des conceptions issues de schémas étatiques. Par conséquent, ce processus de démocratisation se caractérise par une « oscillation permanente entre le mimétisme – qui incline à doter l'Union des traits du modèle parlementaire que les États européens ont en partage – et l'invention de traditions propres à son ordre constitutionnel singulier ». <sup>21</sup> Il faut donc développer un principe démocratique avec un contenu adapté à la réalité spécifique d'une union d'États. Cela reste encore largement à faire.

Dans l'Union européenne s'ouvre une nouvelle dimension pour la démocratie : une démocratie qui se singularise par le fait qu'elle doit être réalisée au bénéfice des 25 peuples des 25 États membres. Ce n'est donc pas une démocratie « sans demos » et « sans État » mais plutôt une Demoi-cratie.<sup>22</sup> L'Union européenne complète les États et ne tend pas à devenir un État. Certes, pour définir « l'identité de l'Union », il est possible et utile de se référer à ses « compétences », son « territoire », sa « citoyenneté », sa « personnalité » et à sa « constitution », ce qui suggère une certaine parenté avec les éléments constitutifs de la notion d'État,<sup>23</sup> mais tous ces attributs de « l'étaticité » revêtent dans l'Union européenne une nature à la fois fonctionnelle et complémentaire. Il en va de même en matière de démocratie. La « demoi-cratie européenne est fondée sur la reconnaissance mutuelle (...) de nos identités respectives et distinctes ; pas sur leur fusion ». <sup>24</sup> Il faut donc cesser de procéder par voie de mimétisme et tenir compte de la spécificité d'une Union composée d'États pour ré-inventer la démocratie dans ce cadre. Cette perspective incite par conséquent à prêter une attention soutenue à des conditions qui, au sein du système politique européen, entretiennent une étroite parenté avec le principe démocratique sans pour autant correspondre à tel ou tel modèle national de démocratie.

Quelles sont précisément ces conditions nécessaires pour que l'Union européenne mérite enfin pleinement cette épithète « démocratique » et que se taisent les voix qui l'accusent de souffrir d'un prétendu « déficit démocratique » ? On pense évidemment d'abord aux « conditions préalables » (*Voraussetzungen*) qualifiées d'extra-juridiques par le *Bundesverfassungsgericht* allemand dans son arrêt du 12 octobre 1993. Cependant la Cour semble faire l'amalgame. Car, tout en reconnaissant que dans une Union d'États, la légitimation démocratique ne peut être réalisée de la même manière que dans un ordre étatique, elle adopte une démarche qui a pour résultat de vérifier la légitimation démocratique de l'Union européenne à l'aide de critères développés dans le cadre national. La Cour admet en effet qu'une légitimation « d'appui » puisse être assurée par le biais du Parlement européen, dans la mesure où un certain nombre de conditions extra-juridiques de la démoc-

cratie se trouvent préalablement réunies.<sup>25</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde distingue à cet égard trois sortes de conditions selon qu'elles relèvent du domaine socio-culturel, politico-structurel ou éthique.<sup>26</sup> Lors de la formation des démocraties modernes, ces conditions sont soit supposées réalisées, soit exclues de l'analyse juridique.

Reste à savoir si la réalisation de ces conditions précède nécessairement le processus démocratique car la démocratie présupposerait un sentiment d'appartenance et une identité collective, comme le suggère Dieter Grimm,<sup>27</sup> ou si on peut escompter un certain « effet d'induction » par lequel le processus démocratique engendre en quelque sorte l'émergence d'une société démocratique ainsi que l'affirme Jürgen Habermas ?<sup>28</sup> Peut-être existe-t-il en la matière un cercle vertueux car « l'existence d'une société (pré)-démocratique conditionne l'émergence d'une forme politique dite démocratie, à partir de laquelle une (véritable) société démocratique, une démocratie réelle, peut s'édifier ». <sup>29</sup> Ainsi que le souligne Yves Mény « le demos est davantage une construction *a posteriori*, un résultat de la Constitution que son fondement ». <sup>30</sup>

Quelles sont donc les conditions de la démocratie dans un espace public composé de 25 peuples autour de la devise « unie dans la diversité » ? Comment faire émerger un sentiment d'appartenance commun aux 450 millions de citoyens européens ? Par quels mécanismes et procédures assurer le fonctionnement démocratique d'institutions qui ne correspondent pas aux schémas habituels de la séparation des pouvoirs et du régime parlementaire tels qu'ils prédominent

<sup>18</sup> Voy. notamment E.-W. BÖCKENFÖRDE, « Demokratie als Verfassungsprinzip », in Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Vol. 2, C.F. Müller 2004, pp. 429-496.

<sup>19</sup> Voir C.D. CLASSEN, « Europäische Integration und demokratische Legitimation », AÖR 1994, p. 238.

<sup>20</sup> Sur la difficulté d'identifier le contenu du principe démocratique à partir des constitutions nationales, cf. Joël MOLNIER (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, PUF 2005, p. 92.

<sup>21</sup> MAGNETTE (note 9), p. 136.

<sup>22</sup> Cf. Kalypto NICOLAIDIS, « Our European Demoi-crazy. Is this Constitution a third way for Europe? », in Nicolaidis/Weatherhill (Eds.), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Oxford University Press 2003, p. 137 ss. Sur la question d'un peuple européen voir aussi: Thomas SCHMITZ, « Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant dans l'Union européenne », RDP 2003, p. 1709 ss.

<sup>23</sup> Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, 3<sup>e</sup> éd. PUF, Paris 2001, p. 111 ss.

<sup>24</sup> En ce sens Kalypto NICOLAIDIS, *Demos et demoi : fonder la Constitution*, Lignes n° 13, 2004, p. 99.

<sup>25</sup> Arrêt du Bundesverfassungsgericht, EuGRZ 1993, p. 429 avec commentaire de Christian Tomuschat, *ibidem* p. 489, traduction française et commentaire Constance GREWE, RUDH 1993, p. 226 et p. 286. Voir également GERKRATH, « La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe », in Gérard Duprat (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie, Collection Politique d'aujourd'hui*, PUF, Paris 1996, pp. 209-241.

<sup>26</sup> Cf. BÖCKENFÖRDE (note 18), spéc. pp. 470-485.

<sup>27</sup> Dieter GRIMM, « Der Mangel an europäischer Demokratie », *Der Spiegel*, 43/1992, p. 57.

<sup>28</sup> Jürgen HABERMAS, « L'Europe a-t-elle besoin d'une Constitution ? À propos de Dieter Grimm », in *L'intégration républicaine*, 1998, p. 157.

<sup>29</sup> Gérard DUPRAT, « Démocratie et société démocratique », in G. Duprat (dir.), *op.cit.* (note 25), p. 251.

<sup>30</sup> Yves MENY, « Europe : la grande hésitation », in O. Beaud et al. (dir.), *L'Europe en voie de Constitution, Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruylant 2004, p. 819.

dans les États membres ? Quelques pistes de réponse seront esquissées en s'attachant aux traits caractéristiques qui semblent marquer la démocratie à l'échelle de l'Union européenne : un « espace public européen de nature composite » (I) et une « gouvernance à niveaux multiples » (II).

### I. Conditions liées à la nature composite de l'« espace public européen »

En l'absence d'un peuple européen, d'un espace politique homogène et d'une opinion publique européenne suffisamment homogène et constante,<sup>31</sup> peut-il y avoir un processus démocratique capable de conférer à l'Union la légitimité démocratique qui lui fait défaut ? Selon la Cour constitutionnelle allemande la réponse est négative. Il faut en effet, indique la Cour, qu'il y ait une confrontation permanente et libre des forces sociales, des intérêts et des idées. De cette confrontation peut ensuite naître une opinion publique qui prédétermine la volonté politique. La Cour précise en outre que les procédures décisionnelles et les objectifs politiques doivent être visibles et compréhensibles, que le citoyen doit pouvoir communiquer avec le pouvoir dans sa langue maternelle et que les objectifs des institutions communautaires et leurs procédures décisionnelles doivent être transmis dans les nations membres. Les partis politiques, syndicats et les médias sont désignés comme les vecteurs de ce processus de médiation susceptible de créer une opinion publique en Europe.

Mais, comme le souligne fort justement Jürgen Habermas, « on ne doit pas se représenter l'espace public européen, encore inexistant, comme une projection agrandie de tel ou tel espace public national. Il ne peut se constituer que si les arènes nationales, où la communication continue à circuler, s'ouvrent les unes aux autres ».<sup>32</sup> D'un tel décloisonnement, dont la création du marché intérieur avec ses libertés de circulation constitue en quelque sorte l'antécédent dans la sphère économique, résultera l'espace public européen. À la différence du marché intérieur, l'espace public politique européen n'aura pas pour conséquence de faire disparaître les espaces publics nationaux. Au contraire, son bon fonctionnement sera tributaire de leur vivacité.

Il est clair que les conditions de la démocratie dans cet espace public politique européen empruntent certains traits aux démocraties qui le composent tout en développant des modalités qui lui sont propres. Elles s'ordonnent autour de trois liens ascendants entre peuple et gouvernement dans une démocratie, à savoir : la légitimation (A), la représentation (B) et la participation (C).

#### A. Légitimation

Selon une définition prêtée à Max Weber, « la légitimité est la qualité d'un système politique qui lui permet d'assurer l'adhésion de la majorité des citoyens en la forme d'une tolérance passive ou d'un soutien actif ».<sup>33</sup> Ou comme le formule Pierre Pescatore : « la légitimité est une conviction politique et morale diffusée dans le corps social : qu'un ordre politique est intrinsèquement juste et bon, que l'autorité a été régulièrement investie, que, pour cette raison, cet ordre doit être respecté, cette autorité obéie ».<sup>34</sup> Cette légitimité peut avoir différents fondements et, aujourd'hui, elle ne peut plus être dissociée de la légalité. Le principe démocratique et celui de l'État de droit se complètent. On peut même dire qu'une certaine légitimité est conférée par la légalité,<sup>35</sup> bien que les deux notions ne se recouvrent pas. Si la notion de légalité est le point de départ, « elle ne fait pas encore une légitimité ».<sup>36</sup> L'idée d'une « légalité communautaire » et d'une « Communauté de droit » contribue néanmoins à conforter la conviction que cette « puissance

publique européenne », pour reprendre les termes du juge constitutionnel allemand, doit être obéie.

La question est donc celle de la légitimité d'une union d'États, c'est-à-dire de l'existence d'une légitimité en dehors de l'État-nation. Dans cet ordre d'idées, certains font valoir que le système communautaire puiserait sa légitimité davantage de quelques « accomplissements économiques et politiques réussis » que de « procédures démocratiques contraignantes et transparentes ».<sup>37</sup> Selon les termes de Pierre Pescatore, la Communauté peut revendiquer une légitimité « pour avoir réussi cette œuvre que nul parmi les États membres ne pouvait réussir, à savoir l'unification économique du continent, l'obtention d'une prospérité sans précédent, la défense des intérêts communs dans le contexte mondial et l'acheminement vers une plus profonde unité politique ».<sup>38</sup>

Certains auteurs, notamment anglo-américains, considèrent encore que la Communauté devrait être davantage considérée comme une agence administrative supranationale que comme un ensemble politique. La question de la légitimité surgirait alors comme pour les autorités administratives indépendantes et sans qu'il faille s'interroger sur leur responsabilité parlementaire. Jean-Paul Jacqué fait remarquer à cet égard que « cette analyse de l'Union comme une agence réglementaire correspond sans doute à un stade de développement aujourd'hui dépassé, mais elle a le mérite de montrer que la réponse à la question de la légitimité n'est pas entièrement contenue dans une transposition univoque du modèle parlementaire au niveau de l'Union ».<sup>39</sup> Une légitimité de cette nature paraît en effet insuffisante en raison de la quantité et de la qualité des compétences de l'Union européenne.

Dans l'Union européenne, la démocratie est une affaire conjointe des États membres et des institutions et mécanismes propres de l'Union. Comme le *Bundesverfassungsgericht* allemand l'a formulé dans sa décision du 12 octobre 1993 (Maastricht), il découle de la Constitution et du traité que : « les fondements démocratiques de l'Union soient développés parallèlement à la progression de l'intégration et qu'au cours de l'avancement de l'intégration, une démocratie vivante soit également maintenue dans les États membres ».<sup>40</sup> Ainsi l'Union européenne dispose-t-elle d'une double base de légitimation. Celle-ci est clairement

<sup>31</sup> Alexander von BRÜNNECK, « Die öffentliche Meinung in der EG als Verfassungsproblem », EuR 1989, p. 249 et dans le contexte actuel Bruno CAUTRES, « Les opinions publiques européennes et la Constitution », in O. Beaud et al. (dir.), *L'Europe en voie de Constitution*, préc. (note 30), p. 255 ss.

<sup>32</sup> Jürgen HABERMAS, « Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'une Constitution? », Documents, Revue des questions allemandes, n° 4/2001, p. 34.

<sup>33</sup> *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1956 (cité par H.-J. GLAESNER, « Die Legitimität der Europäischen Gemeinschaft », in *Gedächtnisschrift für Christoph Sasse*, N.P. Engel, Kehl 1981, p. 73) et *L'idée de légitimité*, Annales de philosophie politique, 7, 1967.

<sup>34</sup> P. PESCATORE, « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », CDE 1974, p. 505.

<sup>35</sup> Manfred ZULEEG, « Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft », JZ 1993, p. 1069 (1071).

<sup>36</sup> P. PESCATORE, préc. (note 34), p. 505.

<sup>37</sup> Franziska TSCHOFEN, « Article 235 of the treaty establishing the EEC: potential conflicts between the dynamics of lawmaking in the Community and national constitutional principles », Michigan Journal of International Law 1991, p. 472.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> J.-P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2003, p. 71.

<sup>40</sup> BVerfGE 89, 155 (185) = EuGRZ 1993, 429 (438) = RUDH 1993, 286 (289).

mise en lumière par l'article premier du traité constitutionnel car c'est « inspirée de la volonté des citoyens et des États d'Europe de bâtir leur avenir commun » que la Constitution établit l'Union européenne. L'Union se présente donc incontestablement comme une Union de démocraties (1) qui cherche par ailleurs à développer sa légitimité propre<sup>41</sup> en tant qu'Union démocratique (2).

### 1. Une Union de démocraties

Au début des années quatre-vingt-dix, la Commission croyait encore dans la force de conviction des raisonnements déductifs : « Les États membres de la Communauté sont des démocraties pluralistes. C'est, en fait, une condition pour pouvoir adhérer à la Communauté européenne. Par conséquent, toute organisation créée par eux est, elle aussi, fondamentalement démocratique. C'est le cas de la Communauté européenne ».<sup>42</sup> Certes, en vertu des articles 6 (1) et 49 TUE, ne peuvent devenir membres de l'Union que des États qui respectent les principes fondateurs de l'Union dont celui de la démocratie. Sur la base des articles 7 TUE et 309 TCE, il existe même une procédure de sanctions en cas de violation « grave et persistante » des principes garantis par l'article 6 (1) TUE. Mais ce sont davantage les procédures démocratiques mises en œuvre dans les États membres à l'occasion de l'adoption et de la révision des traités fondateurs de l'Union européenne qui confèrent à cette dernière une incontestable légitimité démocratique.

Pour citer encore une fois le *Bundesverfassungsgericht* allemand : la légitimation démocratique de « la puissance publique européenne » émane pour l'essentiel des parlements nationaux précisant que « dans l'association d'États (*Staatenverbund*) de l'Union européenne, la légitimation démocratique s'effectue donc nécessairement par le rattachement de l'action des organes européens aux parlements des États membres ».<sup>43</sup> L'utilisation du terme *Staatenverbund* dans ce contexte est significative. En mettant l'accent sur le fait que l'Union est une association d'États, la Cour choisit délibérément d'ignorer la nature spécifique de cette Union, laquelle en vertu de l'article 1<sup>er</sup> TUE « marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens ».

La terminologie démontre ici que la Cour ne prend en compte qu'une base de légitimité, à savoir les États. Les peuples n'interviennent qu'en tant que peuples de ces États (*Staatsvölker*), ce qui conduit logiquement à n'admettre leur contribution à la légitimation de l'Union qu'à travers les organes parlementaires étatiques. Dans tous les États membres, ces traités ont été ratifiés selon des procédures démocratiques. Les peuples des États membres ont pu se prononcer par l'intermédiaire de leurs représentants parlementaires ou même directement par la voie du référendum. La légitimation originale a ensuite été renouvelée à de nombreuses reprises lors des révisions des traités fondateurs et à l'occasion de chaque élargissement. Dans plusieurs États membres, des modifications constitutionnelles ont en outre été rendues nécessaires pour poursuivre l'intégration. L'entrée dans la Communauté ou dans l'Union et chaque nouvel approfondissement de l'intégration ont fait l'objet de débats politiques publics.

Pour ce qui est de la légitimité démocratique de la Communauté (et de l'Union) au moment de sa création, la véritable question est de savoir si elle peut être conférée par une pluralité de peuples. Le cadre institutionnel de la démocratie pouvant être élargi par une décision de plusieurs peuples de s'unir pour résoudre des problèmes

particuliers, pourquoi faudrait-il mettre en doute leur capacité de légitimer l'entreprise commune ?

### 2. Une Union démocratique

Les conditions d'une Union européenne réellement démocratique tiennent à la légitimation du processus constituant, de ses institutions ainsi que de ses décisions.

Concernant le premier aspect, la procédure « conventionnelle », expérimentée pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux et pour la rédaction du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, réalise un très net progrès par rapport à la procédure purement diplomatique des conférences intergouvernementales ayant préparé les traités de Maastricht, Amsterdam et Nice. Reste à savoir si la procédure suivie est à elle seule en mesure de produire un effet de légitimation supplémentaire.<sup>44</sup> Le fait que, conformément à la procédure de révision prévue par le traité sur l'Union, la phase « conventionnelle » ait été suivie d'une phase intergouvernementale, est indifférent à ce propos. Cela correspond parfaitement à la nature mixte du pouvoir constituant européen et n'a pas fondamentalement altéré le contenu du texte issu de la Convention. Il est regrettable que la ratification du traité constitutionnel ne fasse pas l'objet d'un grand débat européen mais simplement de débats nationaux qui seront étalés dans le temps et menés différemment selon que s'applique la procédure parlementaire ou la procédure référendaire.<sup>45</sup>

Concernant, en deuxième lieu, la légitimation démocratique des institutions de l'Union, il faut s'interroger sur leur légitimité « personnelle », ce qui signifie que les personnes et les organes qui exercent le pouvoir doivent bénéficier d'une légitimation émanant directement ou indirectement du peuple. Il peut s'agir d'un mandat électif direct ou d'une nomination par un organe démocratiquement élu. L'essentiel est que la chaîne de légitimation entre l'organe en question et le peuple ne soit ni interrompue ni trop distendue. Dans l'Union, seul le Parlement européen peut s'appuyer sur une légitimation directe depuis son élection au suffrage universel. Les autres institutions de l'Union sont fondées sur une légitimation indirecte émanant des États membres. Le Conseil des ministres est « formé par un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État membre ».<sup>46</sup> Sa légitimité démocratique provient de la responsabilité parlementaire de chaque ministre. Cette responsabilité paraît cependant plutôt théorique compte tenu des moyens dont disposent les parlements nationaux pour contrôler l'activité des ministres nationaux au sein du Conseil. La légitimité de la Commission européenne a fait beaucoup plus souvent

<sup>41</sup> Cf. Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe en quête de légitimité*, Presses de la FNSP 2001.

<sup>42</sup> Commission des Communautés européennes, *Une Communauté plus démocratique*, OPOCE, Luxembourg, 1991, p. 5.

<sup>43</sup> Préc. (note 40), p. 6.

<sup>44</sup> Sur ce point voir Paul MAGNETTE, « La constitutionnalisation des traités européens, Forces et limites de la "méthode conventionnelle" », in O. De Schutter et Paul Nihoul, *Une Constitution pour l'Europe*, Larcier, Bruxelles 2004, p. 49 et du même auteur, *Does the process really matter ? Some reflections on the « legitimating effect » of the Convention*, Harvard Center for European Studies, Working paper 102.

<sup>45</sup> Cf. Denys SIMON, « Entrée en vigueur de la Constitution : entre le probable et le souhaitable ? », *Revue Europe*, août-septembre 2004, p. 3.

<sup>46</sup> Article 203 CE tel que modifié par le traité sur l'Union.

l'objet de contestations. Il faut pourtant reconnaître que les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice ont accompli un grand progrès dans ce domaine. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Nice, la désignation du Président de la Commission par les chefs d'État ou de gouvernement réunis au sein du Conseil « est approuvée par le Parlement européen », lequel a obtenu que ce Président soit issu du groupe parlementaire majoritaire. Le collège des membres de la Commission, tel que composé par le Conseil d'un commun accord avec le Président désigné, est ensuite soumis « à un vote d'approbation par le Parlement européen » qui organise de véritables auditions des candidats devant ses commissions spécialisées avant de procéder à ce qui s'apparente à une investiture de la Commission. Les critiques formulées à l'égard de la Commission la qualifiant de « technocratie bruxelloise » ne sont plus guère justifiées. Composée majoritairement de personnalités politiques parmi lesquelles se trouvent beaucoup d'anciens ministres, elle apparaît de plus en plus comme un organe politique.<sup>47</sup>

La légitimation matérielle, en troisième lieu, est nécessaire pour garantir que le contenu des décisions prises par les autorités émane de la volonté du peuple. Elle est un complément de la légitimation personnelle des organes. C'est dans ce domaine qu'apparaît le prétendu déficit démocratique de l'Union. Ce déficit résulterait d'un manque d'influence des institutions parlementaires, représentants directs de la volonté populaire, sur le processus décisionnel dans l'Union. Il s'agit donc en fait d'un double déficit résultant de défaillances des parlements nationaux et du Parlement européen. Il ne pourra être résorbé qu'à la condition de permettre aux parlements nationaux de contrôler plus efficacement les positions adoptées par les représentants des gouvernements nationaux au sein des Conseils et au Parlement européen d'exercer la fonction législative conjointement avec le Conseil. Le traité constitutionnel contient à cet égard des avancées significatives. En témoignent le protocole sur le rôle des parlements nationaux et la généralisation de la procédure de codécision comme « procédure législative ordinaire » (article I-34). L'exigence d'une légitimation démocratique matérielle des décisions prises par les institutions communautaires doit être abordée de façon différenciée. Le niveau de légitimation nécessaire peut varier selon la nature des décisions « constitutionnelle », « législative » ou exécutive.<sup>48</sup>

Pour résumer ces quelques remarques relatives aux conditions de la légitimation dans l'Union européenne, on serait tenté de dire – paraphrasant l'article 17 du traité CE relatif à la citoyenneté de l'Union – que « la démocratie à l'échelle de l'Union européenne est complémentaire de la démocratie au niveau national (et ne la remplace pas) ». Il en découle un certain « dédoublement fonctionnel » des citoyens qui, en tant que nationaux, constituent la source de légitimation des États et, en tant que citoyens européens jouissant du droit de vote aux élections européennes, participent directement à la légitimation de l'Union européenne. Cela se reflète bien sûr dans les modalités de leur représentation.

## B. Représentation

En droit communautaire, le principe démocratique a d'abord été reconnu sous la forme de la démocratie représentative, c'est-à-dire du droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques par l'intermédiaire de leurs représentants élus. Bien qu'il n'ait pas été explicitement inscrit dans les traités fondateurs à l'origine, ce concept a été dégagé par la Cour de justice pour laquelle il constitue

« le reflet, au niveau de la Communauté, d'un principe fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative ».<sup>49</sup> Le traité constitutionnel, signé le 29 octobre 2004, accorde une attention particulière au principe de la démocratie représentative qui figure désormais explicitement à l'article I-46 (1) : « Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative ». Concrètement cela se traduit par une représentation des citoyens au Parlement européen (1) et une représentation des États membres aux Conseils de l'Union européenne (2).

### 1. La représentation des citoyens au Parlement européen<sup>50</sup>

Selon l'article I-46 (2) : « les citoyens sont directement représentés au niveau de l'Union au Parlement européen » et l'article I-20 (2) précise que « le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union ». Il s'agit donc bel et bien d'un changement dans l'identification des représentés. Ceux-ci sont désormais appréhendés non pas en tant que peuples des États membres (article 189 TCE), mais bien en tant que citoyens de l'Union européenne. Les termes choisis introduisent une nouvelle signification de la représentation démocratique assurée par le Parlement européen. En remplaçant la pluralité de peuples distincts (*Staatsvölker*) par une référence plus générique aux citoyens de l'Union, considérés comme un collectif, cette formule tend à renforcer le lien entre les représentants et leur base électorale et constitue dès lors un « élément fondamental qui pourra servir de soubassement à la construction de cette vie démocratique de l'Union ».<sup>51</sup> C'est une conséquence logique de l'établissement de cette citoyenneté, laquelle conformément à la jurisprudence récente de la Cour « a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres ».<sup>52</sup> Considérer le Parlement européen comme représentant de l'ensemble des quelque 450 millions de citoyens de l'Union permet ainsi de contourner la *no demos thesis* même si une conscience d'appartenance commune reste à développer.<sup>53</sup>

Le Conseil constitutionnel français a récemment pris une position semblable. Dans une décision du 3 avril 2003 relative à la constitution des circonscriptions électorales pour l'élection des membres du Parlement européen, le Conseil,

<sup>47</sup> Voir sur ce point J.-L. QUERMONNE, « Le spectre de la technocratie et le retour du politique », *Pouvoirs* n° 69, p. 12.

<sup>48</sup> Voy. Gerd WINTER, « Drei Arten gemeinschaftlicher Rechtsetzung und ihre Legitimation », in Gert Brüggemeier (Éd.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Nomos, Baden-Baden 1994, p. 45.

<sup>49</sup> CJCE, 11 juin 1991, Commission c/ Conseil, aff. C-300/89, Rec. I p. 2867 (2900).

<sup>50</sup> Cf. Jörg GERKRATH, « Representation of Citizens by the EP », *EuConst* (European Constitutional Law Review) 2005, issue 1, pp. 73-78.

<sup>51</sup> Nicolas LEVRAT, « La vie démocratique de l'Union », in Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia (éd.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 90.

<sup>52</sup> Pour des exemples récents de cette jurisprudence voir CJCE, 2 octobre 2003, Garcia Avello, aff. C-148/02, pt. 22, EuGRZ 2004, 156 et CJCE, 23 mars 2004, Collins, aff. C-138/02, pt. 61.

<sup>53</sup> La référence aux peuples n'a pas disparu complètement du texte de la Constitution comme l'atteste l'article III-280 § 2 sur la culture : « L'action de l'Union vise à encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et à compléter leur action dans les domaines suivants: a) l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens ».

se basant sur l'article 88-1 de la Constitution et l'article 19 (2) du traité CE, a en effet considéré que les « membres du Parlement européen élus en France le sont en tant que représentants des citoyens de l'Union européenne résidant en France ».<sup>54</sup>

La Conférence intergouvernementale a finalement décidé d'augmenter le nombre maximal de sièges à 750 et de les répartir de façon « dégressivement proportionnelle » avec un seuil minimum de 6 et un maximum de 96 membres par État.<sup>55</sup> Cette règle de répartition des sièges ne fait que reproduire le système existant en le modifiant à la marge. Elle maintient et renforce cependant une certaine distorsion dans la représentation. Les citoyens résidant dans les petits États membres sont sur-représentés alors que ceux résidant dans un grand État membre sont sous-représentés. Le différentiel de représentation qui en résulte est loin d'être négligeable car, en comparant la situation au Luxembourg et en Allemagne, le rapport « représentés/représentant » varie de 1 à 10. Cet état de choses paraît par ailleurs peu compatible avec le principe d'égalité démocratique proclamé par l'article I-45. Tant que la « densité de représentation » des citoyens dépend de leur lieu de résidence au sein de l'Union, il sera difficile de faire émerger une collectivité ressentie. D'un autre côté il est difficile d'imaginer un système de représentation assurant à chaque État membre une représentation appropriée sans mettre en danger le fonctionnement d'un Parlement dont les effectifs pléthoriques dépassent déjà ceux de la plupart de ses semblables. La « proportionnalité dégressive » constitue à cet égard un compromis entre les impératifs d'une représentation égale des citoyens et d'une représentation appropriée des États.

La représentation « directe » des citoyens au Parlement européen souffre par ailleurs d'un certain nombre de défauts tenant au processus de représentation lui-même – les élections européennes se déroulent par exemple encore exclusivement au sein de circonscriptions dessinées sur le plan national –, à l'absence d'une procédure électorale véritablement uniforme et au faible rôle joué par les partis politiques au niveau européen. Ces critiques doivent cependant être tempérées. Car bien qu'une proposition, émanant du Parlement et suggérant d'attribuer 10% des sièges à partir d'un système de listes transnationales, n'ait pas retenu l'attention de la Convention européenne, des progrès sont notables sur les deux autres points. Des décisions du Conseil des 25 juin et 23 septembre 2002 sont en effet intervenues pour poursuivre le rapprochement des dispositions nationales et permettre l'élection des Eurodéputés conformément à des principes communs à tous les États membres, à défaut de créer une procédure uniforme.<sup>56</sup> Le récent règlement du Parlement et du Conseil « relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen »<sup>57</sup> pourrait encourager leur développement dans l'esprit de l'article I-46 (4) selon lequel « 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 ». Tant que les campagnes électorales portent sur des thèmes nationaux, le lien entre l'électorat et les partis politiques au niveau européen demeurera faible.

## 2. La représentation des États dans les Conseils

Conformément à l'article I-46 (2) « Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens ». Cet aspect gouvernemental de la représentation au sein de l'Union européenne traduit une nouvelle fois la

nature particulière de l'Union européenne qui emprunte au parlementarisme et au fédéralisme sans se laisser réduire à l'une ou l'autre de ces théories.

Pour ce qui concerne la fonction de représentation qu'assure le Conseil européen et le Conseil (des ministres), d'aucuns ont fait remarquer qu'elle souffre d'un déficit démocratique du côté *input*. Les chefs d'État et de gouvernement ainsi que les membres de ces gouvernements n'ont pas en règle générale été élus ou nommés sur la base de leur programme de politique européenne. Ils ne disposent donc d'aucun mandat spécifique dans ce domaine.<sup>58</sup> Par contre, le nouveau mode de calcul de la majorité qualifiée prévu par l'article I-25 est plus démocratique en ce qu'il prend mieux en compte le poids de la population dans la prise de décision au sein du Conseil.

## C. Participation

Parallèlement au principe de la démocratie représentative, le droit communautaire tend à consacrer un principe dit « de la démocratie participative ». En attestent notamment la constitutionnalisation du droit de pétition et la mise en place d'un médiateur par le traité de Maastricht, l'inscription dans l'article 1<sup>er</sup> TUE du « principe d'ouverture » par le traité d'Amsterdam et un arrêt du Tribunal de première instance relatif au statut des partenaires sociaux dans le processus d'adoption d'une directive.<sup>59</sup> L'inscription de ce principe dans l'article I-47 du traité constitutionnel constitue probablement l'aspect le plus étonnant de ce texte du point de vue de la théorie démocratique. Le concept de la démocratie participative (*Mitwirkungsdemokratie*) est cependant quelque peu imprécis. Ses partisans le veulent complémentaire par rapport à la démocratie représentative tout en y introduisant souvent des éléments de la démocratie directe. Dans la mesure où cette théorie propage notamment une participation personnelle et active au sein et par l'intermédiaire d'associations et de groupements de petite dimension, elle encourt parfois le reproche de « l'élitisme ».<sup>60</sup> Dans l'Union, différentes manifestations sont repérables selon qu'il s'agit de la participation des citoyens (1), de la société civile (2), des partenaires sociaux (3) ou encore de l'encouragement à la participation civique (4).

### 1. Droits de participation des citoyens de l'Union

Compte tenu des conditions sévères qui limitent l'accès des individus au prétoire de la Cour,<sup>61</sup> la constitutionnalisa-

<sup>54</sup> Décision n° 2003-468 DC (*Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*), considérant n° 37.

<sup>55</sup> La répartition précise sera effectuée par une décision européenne avant les élections de 2009.

<sup>56</sup> Décisions du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexées à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, JOCE n° L 283/1 du 21 octobre 2002.

<sup>57</sup> Règlement (CE) n° 2004/2003 du 4 novembre 2003, JOUE n° L 297/1 du 15 novembre 2003. Voir Eric MEISSE, « Partis politiques au niveau européen », *Revue Europe*, janvier 2004, comm. 2.

<sup>58</sup> Cf. en ce sens Gianfranco PASQUINO, « The democratic legitimation of European institutions », *The International Spectator*, 4/2002, p. 37.

<sup>59</sup> TPICE 17 juin 1998, UEAPME c/ Conseil, aff. T-135/96, Rec. p. II-2335, *Revue Europe*, août-septembre 1998, comm. F. BERROD et D. RITLÉNG, n° 268.

<sup>60</sup> En ce sens Giovanni SARTORI, préc. (note 4), p. 126.

<sup>61</sup> Cf. CJCE, 25 juillet 2002, Unión de Pequeños Agricultores, aff. C-50/00P = RUDH 2002, 452 ; AJDA 2002, p. 868, note F. MALVASIO.

tion du recours au Médiateur européen et du droit de pétition attestent de la volonté des États membres d'ouvrir des canaux alternatifs permettant aux particuliers de faire valoir leurs réclamations à l'égard des institutions. Il s'agit toutefois « de maigres pis-aller »,<sup>62</sup> car le médiateur ne traite que des cas de « maladministration » et les nombreuses demandes que reçoit le comité des pétitions du Parlement européen ne débouchent que très rarement sur des modifications textuelles.

L'initiative législative « citoyenne » par laquelle des citoyens « au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres » pourront inviter la Commission à soumettre une proposition « appropriée » d'acte juridique qu'ils considèrent comme nécessaire « aux fins de l'application de la Constitution » recèle potentiellement une avancée en termes démocratiques. Il faudra cependant attendre la loi européenne qui déterminera les conditions et les procédures, afin de savoir si l'article I-47 (4) de la Constitution institue une procédure opérationnelle ou se limite à un effet d'annonce.

Ce nouvel instrument, qui n'est pas une « pétition », ni une « motion populaire », ni même une « initiative populaire », enrichit tout de même incontestablement le schéma représentatif par un élément de démocratie participative. Subrepticement, l'introduction de ce nouveau droit des citoyens de l'Union européenne fait par ailleurs émerger un nouvel acteur dans la procédure législative : le groupe de citoyens – au nombre d'un million au moins et venant de différents États membres – qui demande à la Commission de proposer un acte législatif de l'Union.<sup>63</sup>

### 2. Participation de la société civile, des associations représentatives et des parties concernées

Pour ce qui est de la participation de la société civile, des « associations représentatives » et plus généralement des « parties concernées », l'article I-47 évoque la possibilité d'un échange public de leurs opinions avec les institutions de l'Union, d'un « dialogue ouvert, transparent et régulier » et de « larges consultations des parties concernées » en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union. En présence de ces expressions au caractère juridiquement indéterminé, voire indéterminable, il est difficile d'en tirer une quelconque plus-value en termes de démocratie, sauf à considérer que cette disposition fournit aux partisans du traité constitutionnel des arguments à faire valoir auprès des représentants de ladite société civile.<sup>64</sup> Ce même vocabulaire se retrouve dans les écrits de la Commission tendant à promouvoir la « gouvernance européenne ».

### 3. Participation des partenaires sociaux

La reconnaissance par l'article I-48 du rôle particulier des partenaires sociaux et la nécessité d'un dialogue social autonome relèvent cependant d'un autre registre. Un jugement du TPI rendu à propos du statut des partenaires sociaux dans le processus d'adoption d'une directive affirmait déjà que : « Le respect du principe de la démocratie, sur lequel l'Union est fondée, requiert – en l'absence de participation du Parlement européen au processus d'adoption d'un acte législatif – que la participation des peuples à ce processus soit assurée de manière alternative, en l'occurrence par l'intermédiaire des partenaires sociaux ayant conclu l'accord (...). Pour contrôler le respect de cette exigence, il incombe à la Commission et au Conseil de vérifier la représentativité des partenaires sociaux concernés ». Le Tribunal évoque aussi, à propos de la représentativité des partenaires sociaux, le respect d'un « principe démocratique fondamental ».<sup>65</sup> Par ce jugement, le Tribunal « se fait l'écho des débats sur la nécessité d'assurer la participation

des citoyens par d'autres biais que la seule élection du Parlement européen et des Parlements nationaux ».<sup>66</sup> Indépendamment des nombreux problèmes que soulève la détermination de la « représentativité » des partenaires sociaux, il est difficile d'admettre que ceux-ci pourraient, fût-ce de manière alternative, assurer la participation des peuples dans le processus d'adoption des actes de l'Union européenne.

### 4. La participation civique

Au-delà des formes de participation évoquées par la jurisprudence et la Constitution, la Commission semble vouloir promouvoir plus généralement ce qu'elle appelle la « participation civique » et « favoriser un sentiment d'appartenance à l'Union par l'expérience personnelle ». Un programme d'actions, adopté le 26 janvier 2004, vise ainsi à intensifier les liens entre les citoyens d'États membres différents et à stimuler une citoyenneté active.<sup>67</sup>

Une idée similaire jaillit de l'article III-282 (2e) de la Constitution lequel indique que l'action de l'Union dans le domaine de l'éducation vise entre autres « à favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs et à encourager la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe ». L'intention, pour louable qu'elle soit, risque cependant de rester lettre morte si l'action de l'Union n'est pas efficacement prolongée par les systèmes éducatifs nationaux.

On l'aura compris, l'idée d'une démocratie participative a été consacrée dans les textes sans avoir fait au préalable l'objet d'une réflexion approfondie. Suivant le processus de *trial and error*, elle restera peut-être une coquille vide ou risquera d'être dénaturée par la force du *lobbying* en une démocratie d'intérêts dans laquelle seuls les groupes d'intérêts les plus puissants participent réellement.<sup>68</sup> Dans une vision plus optimiste, elle participera à faire émerger les conditions d'une Union européenne démocratique en contribuant à décloisonner l'espace public européen.

## II. Conditions tenant à l'originalité d'une « gouvernance à niveaux multiples »

La démocratie en tant que forme d'État et de gouvernement s'est réalisée dans les États membres sous la forme moderne de la démocratie parlementaire. Les conditions sociopolitiques permettant le bon fonctionnement d'une telle démocratie parlementaire se sont développées dans les sociétés étatiques au cours de leur évolution. Elles font aujourd'hui encore largement défaut au niveau européen. Mais peut-on légitimement demander à l'Union de parcourir en cinquante ans un processus qui a duré plusieurs siècles dans les États qui la composent ?

<sup>62</sup> MAGNETTE, préc. (note 9), p. 147.

<sup>63</sup> Cf. Andreas AUER, « European Citizens' Initiative », *EuConst*, issue 1, 2005, pp. 79-86.

<sup>64</sup> Voir à titre d'exemple, Point de vue. Le « oui » au traité constitutionnel de sept maires de grandes capitales européennes, *Le Monde*, 12 octobre 2004.

<sup>65</sup> TPICE 17 juin 1998, UEAPME c/ Conseil, aff. T-135/96, Rec. II-1407 (points 89 et 110).

<sup>66</sup> MOLINIER (note 14), PUF 2005, p. 176.

<sup>67</sup> Cf. Communication de la Commission au Conseil du 9 mars 2004 « La citoyenneté en action : favoriser la culture et la diversité européennes par les programmes en matière de jeunesse, de culture, d'audiovisuel et de participation civique » ; (COM(2004) 154 final).

<sup>68</sup> Sur ce point voir Muriel ROUYER, *L'Union européenne : l'autre face de la démocratie*, Synthèse de la Fondation Robert Schuman, n° 30.

Les partisans de la thèse du déficit démocratique semblent partir de l'idée que les conditions préalables à la démocratie doivent être les mêmes dans l'Union que dans les États membres.<sup>69</sup> Ils transposent ainsi le modèle d'une société démocratique étatique dans le cadre de l'intégration européenne et ne tiennent pas compte du fait que l'évolution des éléments démocratiques dans l'Union suivra selon toute vraisemblance un chemin différent de celui suivi dans l'État-nation. Les chefs d'État et de gouvernement, titulaires du pouvoir constituant dans l'Union, n'ont, eux aussi, eu de cesse de transposer à l'ensemble institutionnel européen les caractéristiques des régimes parlementaires dont ils sont issus. Cela explique pourquoi le système politique européen ressemble à un régime parlementaire sans en posséder tous les attributs.

La spécificité de ce système, dans lequel les institutions « politiques » forment un « triangle institutionnel », qui n'obéit pas aux règles classiques de la séparation des pouvoirs et dans lequel existe par contre une séparation verticale des pouvoirs entre institutions de l'Union et autorités nationales, se traduit dans le langage de la science politique par l'expression d'origine américaine *multi-level governance*. On peut y voir une « fausse alternative au gouvernement »,<sup>70</sup> fustiger le « piège de la gouvernance »<sup>71</sup> ou alors le considérer comme une extension du principe démocratique. Une étude des conditions de la démocratie dans l'Union européenne ne peut cependant l'ignorer et doit donc s'intéresser non seulement aux concepts bien établis tels que l'exigence de *accountability* (A) et la recherche de la transparence (B), mais aussi au concept plus flou de la « gouvernance européenne » défendu par la Commission européenne (C).

#### A. « Accountability »

Afin de combler le déficit démocratique de l'Union européenne, le groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes, présidé par Jean-Louis Quermonne, suggérerait un développement parallèle de la responsabilité politique des instances décisionnelles de l'Union européenne, tant devant le Parlement que devant le Conseil européen, conformément « à ce que nos partenaires britanniques appellent d'un mot intraduisible en français : *l'accountability*, qui signifie à la fois imputabilité et responsabilité ».<sup>72</sup> Par conséquent, il importe qu'à l'avenir les « exécutifs » européens soient mis en situation de rendre des comptes aux instances démocratiques. Ceci implique bien sûr des précisions sur la responsabilité politique de la Commission (1) et sur celle des gouvernements nationaux devant les parlements nationaux (2). Le développement récent du phénomène des « agences communautaires » amène par ailleurs à s'interroger sur leur responsabilité (3). Cette étude n'abordera pas les autres institutions et organes consultatifs ou de contrôle (BCE, Cour des comptes, Comité des régions, Comité économique et social), lesquels n'exercent aucune fonction exécutive.

##### 1. La responsabilité politique de la Commission

Indépendamment du fait que la Commission est souvent tenue pour « responsable » des mesures impopulaires adoptées par le Conseil, et sert ainsi de bouc émissaire aux États, la responsabilité politique de la Commission paraît aujourd'hui bien assurée devant le Parlement européen. Des progrès considérables ont été en effet réalisés dans les relations entre la Commission et le Parlement, ainsi que l'illustrent la mise en jeu de la Commission Santer et l'audition des commissaires désignés lors de la mise en place des Commissions présidées respectivement par Romano Prodi et José Manuel Durao Barroso.

Suite à la désignation des 24 autres Commissaires par les États membres réunis au Conseil, le Parlement devait procéder à un vote d'approbation du nouveau Collège dans son ensemble avant son entrée en fonction le 1<sup>er</sup> novembre 2004. À cette fin, les commissions spécialisées du Parlement ont entendu les 24 Commissaires dans le cadre d'auditions qui ont eu lieu du 27 septembre au 8 octobre 2004. À l'issue de ces auditions, compte tenu des évaluations parfois très critiques formulées par ces commissions et confronté à une forte résistance des parlementaires, M. Barroso a finalement préféré ne pas solliciter le vote d'approbation lors de la session plénière du 27 octobre à Strasbourg. Cette décision, suivie d'un remaniement au sein de la Commission désignée,<sup>73</sup> apparaît indéniablement comme une victoire du Parlement européen, lequel a pour la première fois pleinement exercé son pouvoir « d'investiture » et renforcé par la même occasion le lien de responsabilité de la Commission à son égard.<sup>74</sup>

Le contrôle politique de l'activité quotidienne de la Commission incombe au Parlement européen qui l'exerce par les moyens classiques des questions, des rapports, des pétitions, des commissions d'enquête, de la motion de censure et de la décharge du budget. À cet égard, le Parlement européen n'a donc rien à envier aux parlements nationaux. Les apparences sont pourtant trompeuses, comme le souligne Paul Magnette.<sup>75</sup> L'absence de fait majoritaire au sein du Parlement et la faiblesse du rôle des partis politiques donnent en effet à son action une configuration singulière. La pratique de la motion de censure en témoigne également. Le droit de censurer la Commission peut d'emblée sembler incohérent, dans la mesure où le pouvoir normatif est exercé par le Conseil, et inefficace, puisque sur dix motions de censure déposées depuis l'origine, aucune n'a été adoptée. La motion de censure joue cependant « comme une arme de dissuasion davantage par sa simple existence que par son emploi ».<sup>76</sup>

Faut-il étendre cette responsabilité devant le Conseil européen comme l'avait préconisé Jacques Delors ? Il existe d'ores et déjà une sorte de responsabilité indirecte de la Commission devant le Conseil des ministres lorsque la Commission se voit transférer des compétences d'exécution dont les modalités d'exercice sont soumises à un contrôle dans le cadre de la « comitologie ».<sup>77</sup> L'instauration d'une double responsabilité de la Commission devant

<sup>69</sup> Pour une réfutation de cette thèse voir Andrew MORAVCSIK, « Le mythe du déficit démocratique européen », *in* Raisons politiques, Mai 2003, p. 87 ss.

<sup>70</sup> Jean-Louis QUERMONNE, « L'Europe en quête de légitimité », préc. (note 41), p. 74.

<sup>71</sup> Bernard CASSEN, « Le piège de la gouvernance », *Le Monde diplomatique* juin 2001, p. 28.

<sup>72</sup> Commissariat Général du Plan, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*. Rapport du groupe présidé par Jean-Louis Quermonne, La documentation française, 1999, p. 44.

<sup>73</sup> Le vote d'approbation de la Commission légèrement remaniée a finalement eu lieu le 18 novembre 2004.

<sup>74</sup> Cf. sur ce point Flavien MARIATTE, « Victoire démocratique, mascarade parlementaire, révision constitutionnelle ? Quelques lectures de l'investiture de la Commission Barroso », *Europe*, décembre 2004, p. 4.

<sup>75</sup> Préc. (note 9), p. 139.

<sup>76</sup> Cf. Jean-Paul JACQUÉ, préc. (note 39), p. 591.

<sup>77</sup> Voir Jean-Paul JACQUÉ, « L'éternel retour, réflexions sur la comitologie », *Mélanges J.-V. Louis*, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2003.

le Parlement et le Conseil européen en dehors de ces hypothèses ne renforcera pas sa légitimité démocratique.

### 2. La responsabilité politique des membres des Conseils

Si la responsabilité politique de la Commission paraît donc être assurée de manière suffisante, celle des gouvernements nationaux laisse encore à désirer. Sauf dans quelques États comme le Danemark et le Royaume-Uni, la façon « dont les gouvernements nationaux rendent compte de leur politique européenne devant leurs parlements respectifs » n'est pas entièrement satisfaisante.<sup>78</sup> D'une part, parce qu'ils ont trop tendance à esquiver leur responsabilité en s'abritant derrière la Commission ; d'autre part, parce que les parlementaires eux-mêmes n'apportent pas toujours aux problèmes que soulève la progression de l'Union l'attention objective que ceux-ci mériteraient. Des progrès ont été réalisés grâce à la mise en place de commissions ou de délégations chargées des affaires européennes, mais les partis conservent l'habitude d'accorder la priorité aux querelles domestiques.<sup>79</sup>

Dans une déclaration annexée au traité de Maastricht, puis dans un protocole du traité d'Amsterdam, les gouvernements ont encouragé ce phénomène de parlementarisation indirecte. Ils ont aussi conféré à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), créée en 1989, le droit de soumettre des contributions concernant les activités de l'Union. Ces engagements, pour modestes qu'ils soient, constituent néanmoins un pas vers la création d'un « réseau parlementaire » permettant à l'avenir de mieux contrôler les activités européennes des membres des gouvernements nationaux lorsqu'ils siègent au Conseil. Toutefois, la mise en œuvre de ce contrôle reposera toujours sur des mécanismes nationaux dont l'effectivité ne peut être optimisée par une « ingérence » de l'Union européenne.

Les protocoles sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexés à la Constitution de l'Union européenne tendent à accroître l'influence des parlements nationaux qui pourront exercer un contrôle politique *a priori* du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Si un tiers des Parlements nationaux adresse des « avis motivés » à la Commission, celle-ci sera en effet tenue de réexaminer sa proposition d'acte. Après l'adoption d'un texte, le contrôle pourra même prendre la forme d'un recours « transmis » à la Cour de justice par le gouvernement d'un État membre, l'auteur véritable étant alors le parlement national ou l'une de ses chambres.<sup>80</sup>

### 3. La responsabilité des agences

Le développement récent des agences communautaires conduit à se préoccuper de leur responsabilité politique. Celle-ci s'avère en effet problématique en ce qu'elle s'écarte souvent des schémas classiques de la séparation des pouvoirs, les amenant à exercer des missions à la fois exécutives, normatives, juridictionnelles ou arbitrales.<sup>81</sup> Certes, les seize organismes existant au mois d'août 2004 n'exercent pas tous des compétences d'exécution et sont extrêmement diversifiés quant à leurs fonctions. Dans la mesure où leur création est issue d'un souhait de la Commission, il faut veiller à ce que celle-ci ne transfère pas certaines de ses attributions à des organes subsidiaires « irresponsables ». Les formes de contrôle démocratique de ces agences se résument pour l'instant essentiellement à leur indépendance, à l'existence de statuts, à une certaine responsabilité envers les institutions politiques et une responsabilité envers le public.<sup>82</sup> Une certaine vigilance s'impose donc en ce domaine. Le cadre de cette contribution ne permet cependant pas d'approfondir cet aspect.

## B. Transparence

Le principe de transparence vise à transformer l'Union européenne « en véritable maison de verre à l'intérieur de laquelle les rapports institutionnels comme les processus décisionnels échappent à toute critique d'opacité et d'éloignement par rapport aux administrés ».<sup>83</sup> À ce titre, il participe donc de ce mouvement par lequel l'Union tente de combler son handicap en termes d'exigences démocratiques.

Conformément à la déclaration n° 17 annexée au traité de Maastricht, la transparence du processus décisionnel devrait en effet renforcer « le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration ». Sa consécration constitutionnelle viendra avec le traité d'Amsterdam qui introduit dans l'article 1<sup>er</sup> du traité sur l'Union le « principe d'ouverture ». Le traité constitutionnel le consacre quant à lui dans l'article III-399.

La transparence, visée par la déclaration n° 17 et relative au droit d'accès à l'information, est proche du principe d'ouverture qui figure à l'article 1<sup>er</sup> du TUE : « les décisions sont prises dans le plus grand respect du principe d'ouverture ». L'une ou l'autre recouvrent deux réalités principales : le caractère public des délibérations et l'accès du public aux documents des autorités communautaires.<sup>84</sup> L'identité et la portée du principe de transparence sont cependant difficiles à cerner.<sup>85</sup> Il semble tout à la fois impliquer des exigences de clarté et de lisibilité de la législation communautaire (1), d'accès aux documents (2) et de publicité des débats (3).

### 1. Clarté et lisibilité de la législation communautaire<sup>86</sup>

La notion de transparence est souvent utilisée dans le langage communautaire pour désigner le besoin d'une meilleure lisibilité des textes (simplification des traités, consolidation et meilleure qualité rédactionnelle des textes). Une déclaration n° 39 relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire est annexée à l'Acte final de la Conférence intergouvernementale clôturée à Amsterdam en 1997. Elle recommande au Parlement européen, au Conseil et à la Commission de définir des lignes directrices visant à améliorer la forme de cette législation. Le 5 juin 2002, la Commission a publié un plan d'action « mieux légiférer » et s'est engagée à « légiférer

<sup>78</sup> Commissariat Général du Plan, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, préc. (note 72), p. 44.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Sur les conséquences constitutionnelles des dispositions relatives aux parlements nationaux figurant dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe, voir le rapport fait au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat par Hubert HAENEL, *Rapport d'information n° 36* annexé au procès-verbal de la séance du 20 octobre 2004.

<sup>81</sup> Cf. M. EVERSON et G. MAJONE, « Réforme institutionnelle : Agences indépendantes, surveillance, coordination et contrôle procédural », in *La gouvernance dans l'Union européenne, Les cahiers de la cellule de prospective*, OPOCE 2001, p. 160.

<sup>82</sup> Cf. Marc BLANQUET, « Agences de l'Union et gouvernance européenne », in *Les Agences de l'Union européenne*, Études de l'IREDE, Toulouse 2002, p. 73.

<sup>83</sup> Claude BLUMANN et Louis DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec 2004, p. 127.

<sup>84</sup> MOLINIER (note 14), p. 177.

<sup>85</sup> Pour approfondissement cf. Joël RIDEAU (dir.), *La transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique ?*, LGDJ 1998, 275 p.

<sup>86</sup> Voir notamment T. BLANCHET, « Transparence et qualité de la législation », RTDE 1997, p. 915 ss.

moins mais mieux ». Le Conseil des ministres procède actuellement à la mise en place d'un nouveau groupe de travail chargé de mettre en œuvre ce plan d'action. Parallèlement à cette initiative, la Convention européenne avait mis en place un groupe de travail consacré à la « simplification des instruments et des procédures ». Ses membres ont attiré l'attention sur le besoin d'intensifier les efforts pour refondre et codifier le droit communautaire et sur la nécessité d'améliorer la rédaction de la législation, dans le sens de la clarté du langage et de la cohérence avec la législation déjà existante.

Sur la base de la déclaration n° 39 annexée à l'acte final d'Amsterdam, les trois institutions politiques de la Communauté ont signé le 22 décembre 1998 un accord interinstitutionnel sur les lignes directrices relatives à la qualité rédactionnelle de la législation.<sup>87</sup> Plus récemment, la préoccupation d'une plus grande transparence au sein de l'Union a conduit le Parlement, le Conseil et la Commission à conclure un nouvel accord interinstitutionnel visant, ainsi que le souligne Eric Meisse « conformément aux principes d'ouverture et de proximité, non seulement à promouvoir la qualité et lisibilité de la législation européenne, mais encore à remédier à l'opacité structurelle du processus décisionnel communautaire ».<sup>88</sup>

## 2. L'accès aux documents

Le manque de transparence est souvent évoqué pour traduire une frustration généralisée ressentie à l'égard d'institutions européennes lointaines et secrètes et de procédures de décision difficiles à comprendre pour le citoyen européen. Concernant plus particulièrement l'accès aux documents, on a pu y déceler un nouveau « droit fondamental ».<sup>89</sup> Suite à une décision du Conseil du 20 décembre 1993, le Conseil et la Commission ont adopté un code de conduite qui établit des principes communs aux deux institutions. Les deux institutions ont alors inséré dans leur règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à leurs documents.

Un nouvel article 255, consacré à la transparence, a été introduit dans le traité instituant la Communauté européenne par le traité d'Amsterdam. Il affirme le droit à l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission pour tout citoyen de l'Union ainsi que pour toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre. Cet article 255 CE a été mis en œuvre par le règlement du 30 mai 2001<sup>90</sup> qui ne se distingue pas fondamentalement des textes antérieurs, dans la mesure où il maintient deux types d'exceptions au principe de base consacrant le droit à l'accès aux documents : les hypothèses dans lesquelles le refus est de droit (atteinte à la Sécurité publique, à la défense et aux relations internationales...) et celles dans lesquelles l'accès est refusé (atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne privée...), sauf si un intérêt public supérieur justifie la divulgation du document. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est venue confirmer dans ses articles 41 et 42 (devenus II-101 et II-102) le droit d'accès aux documents ainsi que le principe plus général de bonne administration.

Ce droit d'accès, élément essentiel de la « démocratie administrative », concerne à la fois le Conseil, le Parlement et la Commission, ainsi que le Comité des régions et le Comité économique et social, qui ont dû modifier leurs règlements intérieurs.<sup>91</sup> Dans un arrêt du 6 mars 2003, la Cour de justice souligne que le règlement du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, adopté conformément à l'article 255 CE, « établit les principes et les

conditions d'exercice de ce droit en vue d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique, ainsi que de contribuer à renforcer les principes de la démocratie et le respect des droits fondamentaux ».<sup>92</sup>

L'article I-50 du traité constitutionnel généralise l'application de ce principe en disposant que « tout citoyen de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre dispose, dans les conditions prévues par la partie III, d'un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support. La loi européenne fixe les principes généraux et limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice du droit d'accès à de tels documents ».

## 3. La publicité des débats

L'exigence de délibérations publiques touche essentiellement le Parlement et le Conseil, moins la Commission. On peut en effet considérer que la protection du secret des délibérations du collège des commissaires est en quelque sorte une condition nécessaire à l'exercice de leurs fonctions en pleine indépendance. « C'est la transparence des délibérations du Conseil, justifiée par la participation de cette institution à l'exercice du pouvoir législatif, qui pose le plus de problèmes. »<sup>93</sup>

En vertu de l'article 207 (3) CE, « les résultats et les explications des votes, ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal, sont rendus publics » lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur. Depuis la modification de son règlement intérieur en décembre 1993, le Conseil poursuit la politique suivante : en règle générale, ses délibérations demeurent secrètes mais il tient des débats ouverts (par exemple pour le programme de travail semestriel de la Présidence). Pour ce qui est de la publicité et de l'explication des votes des États membres, le Conseil a adopté un code de conduite en octobre 1995 qui ouvre l'accès au public lorsque le Conseil agit en tant que législateur. Les modalités pratiques de cet accès ont été déterminées par le Comité des représentants permanents (COREPER) le 8 novembre 1995 dans un rapport sur la procédure interne à suivre. L'article 255, mis en œuvre par le règlement du 20 mai 2001, a entraîné une nouvelle modification du règlement intérieur du Conseil : les résultats et explications des votes ainsi que toutes les déclarations du Conseil sur l'application ou l'interprétation des dispositions législatives en préparation peuvent désormais être consultés par tous.

<sup>87</sup> JOCE n° C 73 du 17 mars 1999.

<sup>88</sup> Cf. Eric MEISSE, « De l'art de légiférer en droit communautaire... », Europe, février 2004, comm. n° 34. Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2003 « Mieux légiférer », JOUE n° C 321, 31 décembre 2003, p. 1.

<sup>89</sup> Cf. P.-A. FERVAL, « L'accès du public aux documents des institutions communautaires : la consécration d'un droit fondamental de l'Union européenne », Europe 2001, chron. N° 6.

<sup>90</sup> Règlement n° 1049/2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JOCE n° L 145 du 31 mai 2001, p. 43.

<sup>91</sup> La Banque centrale européenne vient à son tour consacrer un droit d'accès du public aux documents. Cf. Décision n° 2004/258 de la BCE du 4 mars 2004, JOUE n° L 80, 18 mars 2004, p. 42.

<sup>92</sup> CJCE, 6 mars 2003, Interporc, aff. C-41/00, Rec. I-2125, pts. 38 ss.

<sup>93</sup> MOLINIER (note 14), p. 177.

L'introduction du principe de la publicité des débats du Conseil « lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif » par la Constitution (article I-50) constitue un progrès réel. En effet, le principe de la publicité des délibérations législatives est au moins aussi central dans un régime représentatif que le principe électif. Il rapproche le Conseil des ministres d'une deuxième chambre fédérale tel que le Bundesrat allemand dont tous les débats sont en principe publics en vertu de l'article 52 de la Loi fondamentale.

La transparence, sous ces différents aspects, relève-t-elle encore du principe de la démocratie ? La déclaration n° 17, sans y répondre directement, précise que « la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions et la confiance du public envers l'administration ». L'avocat général Tesauero, est plus explicite lorsqu'il soutient que « le droit d'accès aux documents officiels est actuellement un élément essentiel » du principe de la démocratie, que ce principe, avec les contenus qui lui ont été progressivement assignés dans les divers ordres juridiques nationaux, « impose de ne plus limiter l'accès aux documents au seul destinataire d'une mesure de l'autorité publique », et que la base d'un tel droit doit être « recherchée dans le principe démocratique, qui est un des éléments fondateurs de la construction communautaire ».<sup>94</sup>

Le TPI est allé plus loin dans un arrêt du 7 février 2002, *Kuijjer c/ Conseil*. Il considère que « le principe de transparence vise à assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi qu'à garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. Il contribue à renforcer le principe de la démocratie et le respect des droits fondamentaux ».<sup>95</sup> Ce faisant, « il relie la transparence à la démocratie participative, au principe de la démocratie, et il défend à sa manière l'idée d'une amélioration de la « gouvernance » européenne ».<sup>96</sup> Il demeure, comme le souligne Christian Lequesne, que la transparence « ne suffit nullement à rendre une démocratie vivante dans la mesure où la démocratie ne saurait être réduite à un problème de visibilité des décisions ».<sup>97</sup>

### C. (Bonne) gouvernance

Selon Jean-Louis Quermonne, le concept de gouvernance « a le mérite d'attirer l'attention sur le fait que, désormais, l'exercice de la puissance publique doit s'exercer à de multiples niveaux et doit compter avec la montée en puissance dans le contexte de la mondialisation de la société civile, qu'il s'agisse des entreprises multinationales, du marché financier ou des organisations intergouvernementales et des églises ».<sup>98</sup> Le souci d'améliorer la « gouvernance européenne », affiché notamment par la Commission européenne, implique la participation de la société civile ainsi que l'ouverture et la transparence à l'égard des citoyens. Ces éléments ont été pris en compte par la Convention européenne qui les a inscrits aux articles I-47, I-48, I-49 et I-50 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Le terme de gouvernance a toutefois une signification polyvalente. Il relève de plusieurs des sciences sociales contemporaines, notamment de la science économique et de la science politique. Se référant globalement à l'exercice du pouvoir, le terme de gouvernance désigne, que ce soit dans le domaine d'une entreprise ou celui de l'État, tant l'action des organes exécutifs que celle des assemblées et des organes de jugement.

La Commission européenne a exposé sa conception de la gouvernance dans le Livre blanc de la gouvernance européenne. Ainsi, l'expression « gouvernance européenne » désigne « les règles, les processus et les comportements qui

influencent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence ».<sup>99</sup> Ces cinq « principes de la bonne gouvernance » renforcent ceux de subsidiarité et de proportionnalité.

Le débat sur la gouvernance européenne, lancé par la Commission dans son Livre blanc, concerne donc l'ensemble des règles, des procédures et des pratiques ayant trait à la manière dont les pouvoirs sont exercés au sein de l'Union européenne. L'objectif consiste à adopter de nouvelles formes de gouvernance qui rapprochent davantage l'Union des citoyens européens, la rendent plus efficace, renforcent la démocratie en Europe et consolident la légitimité de ses institutions. Cette gouvernance suppose l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques meilleures et plus cohérentes associant les organisations de la société civile aux institutions européennes. Elle passe également par une amélioration de la qualité de la législation européenne, par son efficacité et par sa simplicité. Par ailleurs, elle signifie que l'Union européenne doit contribuer au débat sur la gouvernance mondiale et jouer un rôle important afin d'améliorer le fonctionnement des institutions internationales.<sup>100</sup>

Le concept de la gouvernance réalise-t-il une nouvelle extension du principe démocratique ? Si une large participation des citoyens est souhaitable, l'évolution conceptuelle dans le sens de l'extension du principe n'est pas sans risque. Elle apparaît en partie comme une fuite en avant, masquant difficilement la difficulté qu'éprouvent les États membres à mettre sur pied un système européen pleinement démocratique. Si la structure institutionnelle communautaire entretient une parenté formelle avec les régimes parlementaires, le manque de clarté dans la répartition du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, et la difficulté à développer une vie politique européenne, éloignent l'Union du modèle des démocraties libérales. Dès lors, les États tentent de compenser les faiblesses de la responsabilité politique au niveau européen par un souci de transparence et plus largement de bonne « gouvernance » destiné à convaincre les citoyens de la réduction du « déficit démocratique ».<sup>101</sup> Le juge est susceptible de répercuter cette évolution. Une conception trop extensive du principe de la démocratie pourrait susciter des décisions discutables, à l'instar de celle rendue dans l'affaire *UEAPME*. En l'espèce, le TPI a tiré « du principe de la démocratie des conséquences allant bien au-delà de celles qui auraient pu être tirées dans la plupart des droits nationaux ».<sup>102</sup>

<sup>94</sup> CJCE, 30 avril 1996, Pays-Bas c/ Conseil, aff. C-58/94, Rec. p. I-2171, point 19.

<sup>95</sup> TPICE, 7 février 2002, *Kuijjer c/ Conseil*, aff. T-211/00, Rec. II-485.

<sup>96</sup> Cf. en ce sens MOLINIER (note 14), p. 179.

<sup>97</sup> Christian LEQUESNE, « La transparence : vice ou vertu des démocraties ? », in J. Rideau (dir.) *La transparence dans l'Union européenne*, préc. (note 85), p. 18.

<sup>98</sup> J.-L. QUERMONNE : *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, 2002, p. 128. Voir aussi : J. LECA, « Sur la gouvernance démocratique, entre théorie et méthode de recherche empirique », *Politique européenne*, 1<sup>er</sup> avril 2000, p.108 et s.

<sup>99</sup> COM (2001) 428 final, du 25 juillet 2001.

<sup>100</sup> Voir à cet égard la contribution de Pascal LAMY, *La démocratie-monde. Pour une autre gouvernance globale*, Le Seuil 2004, 90 p.

<sup>101</sup> MOLINIER (note 14), p. 179.

<sup>102</sup> Denis SIMON : « La Communauté de droit », in F. Sudre et H. Labayle (dir.), *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2000, Droit et justice, p. 14.

Ainsi peut-on constater que certaines conditions de la démocratie dans l'Union européenne tiennent à l'originalité de son système de gouvernance qui « ne saurait être un substitut à la nécessité pour l'Europe de se doter d'un gouvernement » qui revêtira à son tour une forme spécifique.<sup>103</sup>

### Conclusion

L'exposé des conditions de la démocratie européenne autour des deux axes privilégiés ci-dessus n'est certainement pas exhaustif. D'autres conditions découleront de l'exigence de constituer l'Union européenne comme une « Union de droit ». Les principes de la démocratie et de l'État de droit entretiennent des relations étroites. Une Commission européenne pour la démocratie par le droit, rattachée au Conseil de l'Europe (Strasbourg), mieux connu sous le nom de « Commission de Venise », s'est ainsi vu attribuer un champ d'action spécifique qui est « celui des garanties offertes par le droit au service de la démocratie ».<sup>104</sup>

Du principe de l'État de droit découlent un certain nombre de conséquences qui entretiennent des liens directs avec l'exigence démocratique et constituent autant de conditions d'une Union démocratique. Il s'agit notamment du droit au juge, de la protection des droits fondamentaux et de l'adoption d'une Constitution.

S'agissant du droit au juge, la CJCE a déclaré que « tout particulier dont les droits sont lésés par des mesures d'un État membre contraires au droit communautaire doit avoir la possibilité de rechercher la protection d'un juge compétent ». L'exigence d'un contrôle juridictionnel de toute décision d'une autorité nationale constitue en effet « un principe général de droit communautaire qui découle des traditions constitutionnelles des États membres et qui a trouvé sa consécration dans les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ».<sup>105</sup>

Ce droit au juge connaît cependant pour l'instant des restrictions très sévères pour les particuliers qui ne peuvent contester devant la Cour de justice et le Tribunal de première instance que les décisions qui leur sont adressées ainsi que les actes qui, bien que pris sous une autre forme, les concernent directement et individuellement.<sup>106</sup> Ceci est d'autant plus regrettable qu'un exercice plus facile des voies de recours devant la juridiction communautaire serait de nature à faire émerger ce que certains nomment « une citoyenneté judiciaire ».<sup>107</sup>

La position de la Cour dans l'affaire *Unión de Pequeños Agricultores* est loin d'être totalement cohérente, car il est difficile de reconnaître le droit à un recours effectif et de maintenir simultanément la jurisprudence traditionnelle sur l'article 230 CE. La Cour en est bien consciente puisqu'elle n'exclut pas une modification du système. Elle souligne qu'une remise en cause d'un système « mis en place par le traité originaire et jamais modifié dans ses principes » ne saurait intervenir que par une révision du traité. Elle considère ainsi que l'interprétation de l'article 230 CE, n'ayant jamais été remise en cause lors des révisions successives du traité, n'est pas susceptible d'une modification jurisprudentielle. Ainsi que le souligne Jean-Paul Jacqué,

« La Cour a été plus audacieuse dans le passé qu'il s'agisse de la légitimation du Parlement européen ou de l'obligation de renvoi préjudiciel lorsqu'une juridiction nationale estime qu'un acte communautaire est invalide. Mais il s'agissait de situations différentes dans lesquelles la Cour participait à la mise en place d'un système cohérent de voies de recours et non à la remise en cause d'une jurisprudence aussi bien ancrée. La Cour a peut-être hésité devant des solutions qui auraient contribué à

accroître un engorgement du prétoire alors que les auteurs du traité de Nice venaient de s'efforcer d'y apporter des remèdes. Mais la motivation profonde est vraisemblablement moins égoïste. Toute modification des règles de recevabilité a des incidences sur l'ensemble des voies de recours et peut appeler une réflexion sur d'autres thèmes comme celui de la hiérarchie des normes. Ces incidences ne peuvent être traitées dans le cadre d'une approche prétorienne, car elles relèvent d'une vision globale qui doit être abordée par le constituant. En fait, la Cour renvoyait la solution du problème à la convention sur l'avenir de l'Europe. Celle-ci a compris le message ».<sup>108</sup>

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe remédie partiellement à cette situation. L'article III-365 (4) dispose en effet que « toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux paragraphes 1 et 2, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».

Pour certains, « les droits de protection, dits droits de l'homme et de libertés fondamentales, sont partie intégrante de la conception communautaire de la démocratie, étroitement associée à la notion d'État de droit ».<sup>109</sup> La protection des droits fondamentaux participerait ainsi des conditions de la démocratie. Leur consécration dans le titre II de la première partie de la Constitution, intitulée « les droits fondamentaux et la citoyenneté de l'Union » montre au moins qu'une telle conception extensive de la démocratie n'était pas très éloignée de l'esprit des conventionnels.

L'adoption de la constitution européenne conformément aux règles constitutionnelles nationales aurait pu devenir le moment constituant de la *démocratie* européenne si les États membres s'étaient au moins concertés pour procéder à une ratification concomitante du traité.<sup>110</sup> Certes, une consultation populaire n'a été d'emblée envisagée que par dix États membres, la majorité d'entre eux préférant la voie parlementaire.<sup>111</sup> Le fait de laisser s'étaler ces ratifications dans le temps a privé l'Europe d'un moment constituant historique. Car, comme le souligne Habermas, « L'Europe doit pour ainsi dire appliquer une nouvelle fois la logique

<sup>103</sup> Jean-Louis QUERMONNE « L'Europe en quête de légitimité », préc. (note 41), p. 76.

<sup>104</sup> La Commission poursuit les objectifs suivants : promouvoir l'État de droit et la démocratie ; examiner les problèmes posés par le fonctionnement, le renforcement et le développement des institutions démocratiques. Statut révisé de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit, Article 1<sup>er</sup>.

<sup>105</sup> Voir CJCE 15 octobre 1986, Heylens, aff. 22/86, Rec. p. 4117 et CJCE 13 décembre 1991, RTT, aff. C-179/90, Rec. I, p. 5941.

<sup>106</sup> Voir notamment TPI, 3 mai 2002, Jégo-Quéré c/ Commission, affaire T-177/01, Rec. II-2365, EuGRZ 2002, 438 ; CJCE, 25 juillet 2002, Unión de Pequeños Agricultores, affaire C-50/00 P, RUDH 2002, 452 et CJCE, 1<sup>er</sup> avril 2004, Commission c/ Jégo-Quéré, EuGRZ 2004, 289.

<sup>107</sup> Oliver COSTA, « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », Revue internationale de politique comparée, 2002, p. 101 ss.

<sup>108</sup> *Droit institutionnel de l'Union européenne*, préc. (note 39), p. 626.

<sup>109</sup> Paul MAGNETTE, préc. (note 9), p. 136.

<sup>110</sup> Par exemple lors des élections européennes en juin 2004 ainsi que l'avait suggéré Alain Lamassoure, *Le Monde* du 15 juin 2003.

<sup>111</sup> Cf. Denys SIMON, *Entrée en vigueur de la Constitution : entre le probable et le souhaitable ?*, Revue Europe, août-septembre 2004, p. 3

du processus circulaire dans lequel l'Etat démocratique et la nation se sont mutuellement donnés naissance. Il y aurait au début un référendum constitutionnel qui déclencherait un grand débat européen. Le processus constituant est en lui-même un moyen unique de communication transfrontalière. Il a le potentiel d'une *self-fulfilling prophecy* ».<sup>112</sup>

On le sait, ladite communication transfrontalière n'a pas eu lieu et le processus constituant s'est enlisé suite aux référendums tenus en France et aux Pays-Bas. Dans le cadre de scrutins perçus avant tout comme nationaux, les citoyens de ces deux Etats ont en effet rejeté la Constitution européenne à respectivement 54 et 61 % des voix exprimés. Ces résultats apparemment sans appel n'ont pourtant pas provoqué l'abandon définitif du traité. À l'occasion du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement ont en effet décidé que le processus de ratification devait se poursuivre moyennant une période de réflexion. Le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006, constatant que 15 sur les 25 Etats membres avaient désormais procédé à la ratification, a chargé la présidence d'élaborer un rapport au cours du premier semestre 2007. Toute décision sur la poursuite du processus a été reportée à fin 2008. Cette position d'attente peut se justifier au regard d'une analyse des deux scrutins faisant apparaître quelques points communs.<sup>113</sup>

Dans les deux pays, l'exercice du référendum a été, du point de vue du taux de participation et de l'intensité du débat, un franc succès pour la démocratie. L'examen des résultats montre cependant qu'une grande partie des votants a vécu le scrutin comme l'occasion d'exprimer un

vote sanction à l'encontre du gouvernement en place. Les deux référendums ont par conséquent révélé un désaveu des représentants par les représentés. Ceci fut particulièrement net en France où les députés et sénateurs réunis en Congrès avaient approuvé le 28 février 2005 une révision de la Constitution française ouvrant la voie à la ratification du traité constitutionnel à une écrasante majorité de 730 contre 66. On peut par ailleurs déplorer que certains arguments, qui ont joué en défaveur du Traité constitutionnel au cours des campagnes référendaires, ne présentaient aucun lien avec le contenu de celui-ci.<sup>114</sup> Force est de constater que les citoyens n'ont pas perçu les avancées en termes démocratiques que recèle indéniablement le texte qui leur était soumis. Le choix politique en faveur de référendums internes peut enfin être sujet à débat. N'amène-t-il pas les citoyens d'un Etat membre à se prononcer sur un enjeu européen sans que leur « droit de veto » entraîne une quelconque *accountability*, notamment envers les autres Européens ?

<sup>112</sup> Jürgen HABERMAS, *Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'une Constitution ?*, Documents, Revue des questions allemandes, n° 4/2001, p. 33.

<sup>113</sup> Pour une analyse plus détaillée, cf. les commentaires de Dominique REYNIÉ, *29 mai 2005, un paysage dynamique*, et de Corinne DELOY, *Les Néerlandais rejettent massivement la Constitution européenne*, téléchargeables sur le site Internet de la fondation Robert Schuman : <http://constitution-europeenne.info/>.

<sup>114</sup> Les meilleurs exemples sont probablement : la mise en cause du droit à l'avortement, l'entrée de la Turquie, le procès de « l'ultralibéralisme » et la figure rhétorique du « plombier polonais » ...

## Conditions de la démocratie dans l'Union européenne / Un point de vue allemand

par Stefan KADELBACH, Frankfurt am Main

I. Sur l'état actuel de la discussion .....	376
II. Déficit démocratique v. démocratie complémentaire .....	377
1. Conditions juridiques institutionnelles .....	378
2. Conditions préjuridiques .....	378
3. Conditions économiques de la démocratie .....	379
III. Démocratie directe et acte constituant .....	380

### I. Sur l'état actuel de la discussion

La science juridique s'intéresse depuis longtemps au principe de démocratie et à ses conséquences possibles dans le droit européen.<sup>1</sup> De ce point de vue, on s'intéresse avant tout aux possibilités d'organisation des procédures d'exercice du pouvoir qui puissent tenir compte, autant que possible, des exigences qu'impose sa légitimation démocratique.<sup>2</sup> Les considérations plus récentes qui ont touché au contrôle participatif des institutions et qui ont trouvé leur point de départ dans les modèles offerts par le droit public des Etats s'inscrivent dans le même cadre.<sup>3</sup> En revanche, la discussion relative aux conditions de possibilité de la démocratie au sein d'un système gouvernemental supranational ne s'est vraiment développée qu'à partir de la décision « Maastricht » de la Cour constitutionnelle fédérale.<sup>4</sup>

S'agissant de la capacité à la démocratie de l'Union européenne et des possibilités d'une élévation de son niveau de légitimation, plusieurs positions s'affrontent qui doivent être ici, par simplification, ramenées à deux modèles fondamentaux.<sup>5</sup> Ceux-ci se distinguent, d'une part, quant aux hypothèses qu'ils formulent relativement aux conditions préjuridiques que doit remplir un système collectif et, d'autre part, quant aux conclusions qu'ils en tirent à l'égard de l'organisation juridique de l'équilibre institutionnel.

\* Stefan KADELBACH, Professeur de droit public, de droit européen et de droit international, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main. Traduction française : Chaire de Christian AUTEXIER, Université de Sarrebruck. Le texte a été présenté en langue allemande lors de la 2<sup>e</sup> Rencontre Franco-Allemande pour le Droit Public, cf. la Préface, *supra* p. 321. L'article sera publié ultérieurement in : *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* (EuGRZ) vol. 33 (2006), pp. 384-388.

<sup>1</sup> Voir : M. ZULEEG, « Der Verfassungsgrundsatz der Demokratie und die Europäischen Gemeinschaften », *Der Staat* 17 (1978), p. 27 sq. ; J.A. FROWEIN, « Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozess », *EuR* 1983, p. 301 sq. ; G. RESS, « Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Legitimierung der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften », *GS Wilhelm Karl Geck*, 1989, p. 625 sq. ; I. PERNICE, *Maastricht, Staat und Demokratie*, DV 1993, p. 449 (p. 465 sq.) ; voir aussi, déjà : CJCE, *Roquette Frères*, Rec. 1980, p. 3333, n° 33 (le défaut de consultation du Parlement constitue un vice substantiel de procédure).

<sup>2</sup> Sur ce point, il faut aussi considérer la décision de la CJCE relative à l'interdiction du dioxyde de titane, une décision qui tire entre autres argument de la nature de la participation du Parlement dans chaque cas où celle-ci est prévue, s'agissant d'établir le fondement de la compétence d'édicter un acte communautaire, ce fondement pouvant prendre appui sur plusieurs titres de compétence inscrits au Traité CE : *Commission c/ Conseil*, Rec. 1991, I-2867, n° 20.

<sup>3</sup> Voir not. : C. JOERGES / R. DEHOUSSE, *Good Governance in Europe's Integrated Market*, 2002.

<sup>4</sup> BVerfGE 89, 155 (186) = EuGRZ 1993, 429 [438], où l'on trouve la citation devenue célèbre de Hermann Heller sur l'homogénéité sociale comme condition de la démocratie. Voir : H. HELLER, « Politische Demokratie und soziale Homogenität » (1928), *Gesammelte Schriften*, t. 2, 1971, p. 421 (p. 427 sq.) ; la