

**Michael Efler/Gerald Häfner/
Roman Huber/Percy Vogel**

L'Europe: pas sans les citoyens!



**Détours et recours de la démocratie
dans l'Union européenne**

Michael Efler/Gerald Häfner/Roman Huber/Percy Vogel
L'Europe: pas sans les citoyens!

Michael Efler, Docteur en économie sociale, est directeur du bureau de Berlin et membre du conseil d'administration de « Mehr Demokratie e.V. » ; il a été engagé comme expert au Bundestag lors de l'examen du Traité de Lisbonne.

Gerald Häfner a été pendant dix ans député au Bundestag; il est porte-parole du conseil d'administration de « Mehr Demokratie e.V. » ; en 2005, il s'est vu décerner le National Leadership Award du Forum Economique Allemand pour la catégorie « Amélioration du système politique ».

Roman Huber est depuis près de 17 ans Président de « Mehr Demokratie e.V. » ; depuis huit ans, il est également actif dans les domaines de la politique, de la société civile et de l'humanitaire.

Percy Vogel a étudié la biologie et est Docteur en psychologie ; son engagement pour les questions relatives à l'environnement l'a poussé à s'intéresser à la démocratie et, de fait, à « Mehr Demokratie e.V. », dont il est aujourd'hui collaborateur (bureau de Berlin) et membre du conseil d'administration.

Michael Efler/Gerald Häfner/
Roman Huber/Percy Vogel

L'Europe: pas sans les citoyens!

Détours et recours de la démocratie
dans l'Union Européenne

Edité par « democracy international »

Editions VSA, Hambourg

www.vsa-verlag.de

www.democracy-international.org

www.erc2.org

Traduit de l'allemand en français par Audrey Brun Bellut.

L'édition allemande de cette étude est publiée sous le titre :
« Europa : Nicht ohne uns ! Abwege und Auswege der Demokratie
in der Europäischen Union » (ISBN 978-3-89965-360-1)

L'édition anglaise de cette étude est publiée sous le titre :
« Europe: not without the people!
The dismal state of democracy in the European Union
and how to mend it » (ISBN 978-3-89965-361-8)

Ces deux éditions sont disponibles sur :

www.mehr-demokratie.de

Table de matières

Gerald Häfner : L'Europe, pas sans nous !	7
Avant-propos des Auteurs	10
Introduction	11

Partie 1: Errements

1. La Construction Européenne	21
L'intégration européenne en tant que politique étrangère ...	22
Le Traité constitutionnel: convention et ratification	24
La ratification du projet de Constitution	27
De la crise au Traité de Lisbonne	31
Considérations finales	39

2. Le système politique de l'UE

LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES POLITIQUES

ENTRE L'UE ET DES ÉTATS MEMBRES	42
Les responsabilités de l'Union Européenne	44
La clause de flexibilité	50
La dissolution de la structure en piliers	52
« Forum Shopping »	54
Les procédures de révision des traités	55
Subsidiarité	58
Conclusion	65

LES ORGANES DE L'UE

Le conseil européen	66
La politique étrangère et de sécurité commune et son « haut représentant »	69
Le conseil des ministres	72
Les élections européennes et le Parlement Européen	75
La Commission Européenne	81
La Cour de Justice des Communautés Européennes	85
Démocratie directe	88
La protection des droits fondamentaux	90
Conclusion	94

LES ASPECTS DE LA PRATIQUE GOUVERNEMENTALE	97
La signification des comités	97
La comitologie européenne	99
Les comités consultatifs	100
Lobbying	102
Une légitimation par la politique ?	106
Sondages et consultations	109
3. Résumé	111
Partie 2: Solutions	117
Une convention démocratique	
pour les réformes du traité	119
Les trois étapes du processus de la convention	121
Propositions relatives à la configuration du processus	
de la convention	124
Les procédures de démocratie directe	130
La législation populaire	131
Le référendum facultatif	136
Le référendum obligatoire	137
La commission référendaire	138
Un cadre institutionnel démocratique pour l'Union	139
L'orientation fédérale de l'UE	140
La répartition décentralisée des compétences	141
L'intégration démocratique	143
L'autodétermination régionale	
et une Europe des régions	145
Les institutions démocratiques	147
Le Parlement Européen (première chambre)	148
La Chambre des États (deuxième chambre)	150
La Commission européenne	152
Le Conseil européen	153
La Cour de Justice	154
Protection des droits fondamentaux	154
Conclusion : une Union Européenne fédérale	
et démocratique	156

Gerald Häfner

L'Europe, pas sans nous !

Mehr Demokratie (« plus de démocratie ») s'en mêle. Nous prenons part à ce débat crucial aux implications multiples. Le débat a certes commencé, mais jusqu'à présent sans la participation des citoyens. Et cela ne peut pas fonctionner. Bien au contraire : la mise à l'écart des citoyens de l'Europe et la communication médiatique unilatérale, entre autres par la télévision, est vouée à l'échec.

Il en va de l'Europe ! Et de nous, de nos vies, de notre futur. Du futur de la démocratie – de nos possibilités de participations, de nos décisions pour notre futur et celui des autres dans notre coin du monde.

L'Europe est une aventure formidable ; l'idée d'un dépassement progressif des frontières dans une coopération toujours plus étroite et une paix durable. Nous partageons cette idée et ces idéaux.

Mais, en même temps, nous pensons également que telles la politique environnementale et la protection des mers de la pollution et de la surexploitation des ressources poissonnières, de nombreuses questions doivent aujourd'hui être réglées de manière transnationale, par coopération bilatérale. Dans cette optique, l'Union Européenne (UE) peut et doit jouer un rôle clé. Mais ce n'est qu'une partie du travail. L'autre partie est au moins aussi importante. Il en va de la constitution passée et future de l'UE, des processus par lesquels les décisions sont prises et deviennent contraignantes pour les citoyens des pays membres – et du débat sur la structure, la constitution et le futur de l'UE. Pour faire court : il en va de la démocratie.

La démocratie est un bien précieux. Des générations se sont battues pour et autour d'elle. Et pourtant, nous sommes en train de la mettre en péril. Et notre pays n'est pas le seul dans ce cas. Personne ne semble résister. Pourquoi ?

Il n'y a pas une cause unique à l'érosion des principes démocratiques, mais plusieurs. Nombre de ces raisons résident dans les structures sociales et politiques de notre propre pays, les autres dans la prépondérance internationale de l'économie sur le champ politique. Mais la constitution actuelle de l'UE reste la cause principale de cette érosion.

La politique sur terrain glissant

La « balance » politique entre Bruxelles et Berlin (et les autres capitales européennes) n'est pas équilibrée. Comme de la neige glissant d'un toit sans protection, le pouvoir décisionnel politique penche constamment en faveur de Bruxelles. Mais il n'est pas uniquement question de neige –, il s'agit ici de la question de compétences politiques et droits démocratiques substantiels.

Les structures décisionnelles au sein de l'UE ne sont pas assez démocratiques et manquent de transparence pour les citoyens. Les citoyens européens ne sont que de lointains spectateurs sans pouvoirs d'un processus particulièrement opaque. Le problème est clair : les lois prises par l'UE sont contraignantes, à la fois pour les États et pour les citoyens. Mais les lois elles-mêmes ne sont pas liées au noyau du principe démocratique : la souveraineté populaire. Certes, tous les 5 ans nous avons droit aux « élections européennes », mais le Parlement que nous élisons n'a aucune compétence législative. Il ne dispose pas de l'initiative législative. Les lois sont proposées par la Commission et approuvées par le Conseil des Ministres – et seulement dans certains cas par le Parlement – c'est-à-dire par les chefs de gouvernement et les bureaucrates, tous représentants de l'exécutif. Ce qui signifie : ces structures portent atteinte non seulement au principe démocratique, mais également à la séparation des pouvoirs.

Malgré quelques progrès, le traité de réforme de l'UE – le Traité de Lisbonne – ne procède à aucun changement substantiel.

La situation peut-elle rester ainsi ? Cela ne peut-il pas fonctionner autrement ? Pour nous, si !

Même si l'UE n'est pas un État, elle ne doit pas rester une zone non démocratique. Une construction sui generis comme l'UE se laisse façonner démocratiquement.

Nous avons ainsi besoin d'un concept démocratique de part et d'autre des frontières étatiques. Le premier – et le plus important – des scénarios qui nous est proposé est l'UE.

Mehr Demokratie veut contribuer au développement de ce concept. Les solutions proposées dans ce livre pour une Union clairement plus démocratique constituent une contribution à ce débat.

Avant-propos des Auteurs

Ce livre est le résultat d'une collaboration entre les membres de l'équipe de Mehr Demokratie. Son argumentaire sur le principe démocratique est propre à notre organisation. Néanmoins, ce livre dans son intégralité ne représente que l'opinion de ses auteurs et ne reflète en aucun cas la position de Mehr Demokratie.

Notre but est de contribuer à un débat nécessaire. Par conséquent, nous sommes intéressés par les opinions de nos lecteurs. Vous pouvez nous adresser vos remarques et commentaires à : [*michael.efler@mehr-demokratie.de*](mailto:michael.efler@mehr-demokratie.de)

Dans un ouvrage de cette ampleur, et sur un thème aussi complexe, il n'est pas impossible que des fautes nous aient échappé.

Nous serions reconnaissants si nos lecteurs pouvaient nous signaler les erreurs qu'ils auraient rencontrées.

Au point où nous en sommes aujourd'hui, nous remercions nos assistants et assistantes : Felix Wünsche, Daniela Beer, Claudia Löhle et Ulrich Müller.

Berlin et Munich, janvier 2009

Michael Efler, Gerald Häfner, Roman Huber et Percy Vogel

Introduction

L'intégration européenne est le résultat d'un désir centenaire pour l'établissement de la paix en Europe. Ainsi, après deux terribles guerres mondiales dans la première moitié du XXe siècle, le moment était arrivé pour la réalisation de ce désir. Cependant, cette idée n'aurait pas pu être développée sans la détermination de ses fondateurs, qui firent une utilisation intelligente d'une opportunité historique alors que l'Europe se séparait idéologiquement. Plus de cinquante ans plus tard, nous pouvons dire que le « processus de paix européen » a été un succès sur le long terme.

Mais comme nous le savons, chaque solution pose de nouveaux problèmes, qui doivent également être résolus. Un des problèmes causés par l'intégration européenne est le « déficit démocratique » souvent mentionné. Néanmoins, si la question du manque de démocratie peut apparaître chez nos lecteurs les plus âgés comme secondaire par rapport à la perspective d'une guerre, ce n'est pas un problème que nous pouvons ignorer. Dans la mesure où elle ne présuppose pas seulement la paix, la démocratie semble également contribuer à la paix interétatique au niveau international¹. Même le rôle agressif de l'Allemagne au cours des deux guerres mondiales prend ses racines dans l'échec de la révolution démocratique du XIX^e siècle. Toutefois à la base du système démocratique s'expriment les valeurs essentielles communes aux États membres de l'UE – et particulièrement la liberté universelle – qui comptent parmi les valeurs fondamentales des Droits de l'Homme. Par conséquent, la démocratie se considère comme le moyen de transmission de la paix, de la même manière qu'elle se considère

1 Jusqu'à présent, aucune guerre n'a engagé des États démocratiques, c'est pourquoi de nombreux chercheurs ont établi ce lien de causalité. Une perspective critique peut être trouvée dans l'ouvrage suivant : Rosato, S. (2003), *The flawed logic of democratic peace theory*. *American Political Science Review*, 97(4), p. 585-602.

le moyen de transmission de toutes les autres politiques. Pour les auteurs, la démocratisation de l'UE doit être vue comme un prérequis pour une paix durable en Europe.

Mais alors, si les valeurs démocratiques sont tant répandues et considérées en Europe, pourquoi l'UE souffre-t-elle alors d'un déficit démocratique ? Une réponse pourrait être la suivante: ce qui semblait être une bonne idée du point de vue des politiques de paix se révèle être une construction fondamentalement inadaptee d'un point de vue démocratique. Le but principal des premiers traités étant la garantie de la paix entre d'anciens États ennemis, la politique étrangère fut orientée dans cette direction. Depuis lors, la construction de la Communauté Européenne s'est faite sur la base de traités interétatiques et reste par conséquent entre les mains du pouvoir exécutif des États. Fatalement, dans les États démocratiques, la politique étrangère est le domaine politique le moins contrôlé démocratiquement. Elle ne joue en effet pas de rôle significatif dans les élections basées sur la politique intérieure, et son contrôle n'est pas marqué par la participation du Parlement ou des citoyens². La « coopération entre les États » signifie encore aujourd'hui la « coopération des gouvernements » – et non la « coopération des Parlements et citoyens des États membres ». La construction européenne a été pour ainsi dire réalisée dans l'angle mort du champ visuel de la démocratie, alors qu'elle s'immisçait de plus en plus directement dans la vie quotidienne des citoyens et citoyennes.

Mais, là où la politique est, la démocratie doit y être aussi. Mais à l'origine aucune place n'était prévue pour elle. Bien au contraire, de nombreux fondateurs du projet européen spéculaient un contournement stratégique de la participation démocratique et des exigences en matière de souveraineté nationale. D'autres aspiraient ouvertement au « dépassement du nationalisme », en délaissant ainsi les implications que la tentative d'atteinte de ce but pourraient avoir sur la démocratie en Europe. De traité en traité,

² La Suisse, l'Irlande et le Danemark représentent ici des exceptions remarquables.

l'UE pris de plus des caractères étatiques, sans devenir formellement un État. Le projet de Traité de Lisbonne intègre les propriétés suivantes : une nationalité à part entière, de propres pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif dotés d'amples responsabilités politiques, une assemblée basée un droit de vote universel, la liberté de circulation à l'intérieur du territoire national de même que des droits fondamentaux et une personnalité juridique propres. À cela viennent s'ajouter la politique étrangère commune, le travail en commun en matière de police et de justice, et l'élaboration d'une politique de défense commune qui en serait même accélérée.

Cette phase de centralisation, passée inaperçue dans l'opinion publique, est maintenant terminée. Avec une intégration qui augmente de traité en traité, grandit l'appel pour la démocratisation et, plus tard avec l'ébauche d'un traité constitutionnel ont augmenté les exigences de démocratisation et de légitimation démocratiques, qui pèsent toujours plus dans la discussion publique. L'UE n'est plus seulement jugée en fonction des résultats politiques concrets qu'elle apporte aux citoyens, mais également par la manière dont ses décisions aboutissent. Au sein des Parlements, comme dans la société civile, on commence à poser à la fois la question du pouvoir, et celle des rapports de force passés.

Au cours de son évolution, l'UE a commencé à réagir face à ces exigences dans le domaine de la démocratisation. Mais, contrairement aux attentes des intéressés suite aux réformes des traités, les réponses de l'opinion publique ne sont pas unanimement positives.

Ceci est en partie dû à un mécanisme, pouvant être perçu comme ingrat par des réformateurs de l'UE : si l'UE se fixe elle-même de hautes exigences de démocratisation, elle sera jugée par l'opinion publique en fonction des critères normatifs de la démocratie tels que nous les connaissons dans les États membres. Un pas vers la démocratisation, qui présente une amélioration significative du point de vue des réformateurs de l'UE, est ressenti par les citoyens comme très insuffisant, voire comme un obstacle à des mesures plus radicales. Cependant, nous allons montrer que « l'ingratitude » des citoyens n'est pas sans fondement :

même avec le traité de Lisbonne, l'Europe se trouve encore sur le mauvais chemin démocratiquement parlant.

Cela ne veut pas dire que les issues possibles à cette situation soient simples à définir et ne soient à l'origine d'aucune querelle. Bien au contraire, la démocratisation de l'UE fait face à un dilemme : plus de démocratie au niveau de l'UE signifie par conséquent une restriction des possibilités de participation démocratique dans les États membres. Et tant qu'il n'y aura aucune institution à cette fin en Europe, une association d'États ou une confédération étatique, basées sur la coopération des gouvernements, l'UE se développera comme une construction hybride entre les deux modèles, ce qui compliquera la démocratisation un peu plus. En plus, viennent s'ajouter la diversité linguistique et la disparité de l'éducation des citoyens qui rendent impossible l'établissement d'un espace de communication pour des débats publics et rend difficile une représentation efficace au sein du Parlement Européen.

Soyons réalistes : si nous voulons préserver cette communauté de Nations, nous allons devoir supporter cette situation encore quelques temps. Toutefois, la situation n'est tolérable que par son caractère temporaire, et reste sur le principe absolument inacceptable. La prise en compte du dilemme structurel et de ses racines historiques donne certes quelques explications, mais ne justifie en rien le problème démocratique de l'UE. Cette dernière doit montrer – et ce plus tôt que tard – qu'elle est compatible avec les valeurs démocratiques qu'elle a elle-même établi, car sa légitimation ne peut provenir que d'elle.

La tâche d'une ONG répondant au nom de « Mehr Demokratie » – pour laquelle nous réalisons ce livre – ne peut que jauger l'UE au regard des critères normatifs de la démocratie et proposer des solutions adaptées, ce que nous nous efforçons de faire, en évitant dans la mesure du possible la « politisation » du contenu. Cela n'est pas simple, étant donné que l'UE est un système dynamique et en développement, dont la structure est encore très liée à ses tâches politiques. Nous relevons quand même le défi en bornant notre critique au contenu des traités et aux processus institu-

Les précurseurs de l'intégration Européenne



En 1633 *William Penn* (1644-1718), fondateur de la colonie de Pennsylvanie (qui fait aujourd'hui partie des USA), rédigea « *An Essay towards the Present and Future Peace of Europe* » (essai sur la paix européenne présente et future). Son plan pour une intégration européenne naquit à Londres pendant la phase de troubles politiques de 1691 à 1693. Penn dépeint dans son essai les raisons qui l'ont conduit à sa décision de s'engager pour l'établissement et la garantie de la paix en Europe. Il propose de même une réflexion sur une confédération étatique et un Parlement au niveau européen.



Immanuel Kant (1724-1804), philosophe allemand à l'époque des Lumières. Dans son essai de 1795 « *Projet de paix perpétuelle* – une esquisse philosophique explique Kant, que les États peuvent mutuellement se porter préjudice par le simple fait de leur proximité géographique, et sont par conséquent obligés de passer de leur état « naturel » à un état de droit interétatique. Le droit des états entre eux pourrait – selon lui – être résolu et assuré par une société des nations.



Victor Hugo (1802-1885), écrivain et poète français réclamait en 1849, alors Président du deuxième Congrès international pour la paix, l'établissement des « États-Unis d'Europe ».

tionnels liés, ainsi qu'aux aspects pertinents pour la démocratie. Nous continuons cependant ce travail, conscients que la dénonciation des inconvénients et la démonstration de solutions sont sur le papier beaucoup plus évidentes que leur suppression – ou leur imposition dans la réalité politique.

Le but de ce livre est d'établir une sorte d'inventaire de la démocratie dans l'UE comme confédération d'États et la présentation de quelques points de départ pour sa démocratisation. Nous espérons regrouper dans notre « groupe cible » un maximum de lecteurs, notamment parlementaires et citoyens actifs dans la société, dont nous attendons une impulsion pour la démocratisation de l'UE. Le débat public sur notre thème n'est justement pas très développé, mais nécessaire, puisque l'on ne peut pas compter – comme l'histoire l'a montré – sur une démocratisation venue seulement « d'en haut ».

Pour répondre à ces buts en matière de contenu, ce livre a été principalement organisé en deux parties : dans une première section, nous essayons d'évaluer les traités de l'UE, leur réalisation comme leur utilisation dans la pratique de l'UE à la lumière des critères démocratiques. Les fondements de l'évaluation se basent aussi bien sur le traité de Nice actuellement en application et sur les dispositions du traité de Lisbonne en attente de ratification, même si l'accent sera surtout mis sur ce dernier. Étant donné que le traité de Lisbonne est le plus avancé en matière démocratique, particulièrement en comparaison avec le traité de Nice, dont il comble les déficits en matière de démocratie, il exprime par là l'exigence qu'a maintenant l'UE vis-à-vis d'elle-même. Et c'est cette exigence que nous voulons évaluer. Dans un deuxième temps, avec la section « solutions », nous faisons des propositions pour la démocratisation de l'UE. Le but commun de ces différentes propositions est l'intervention des citoyens dans les affaires de l'UE, et par-dessus tout l'obtention de la compétence de sa compétence.

Notre conception de la Démocratie

Une observation depuis une perspective démocratique n'a vraiment de sens qu'une fois que ces auteurs ont exposé leur conception de la démocratie. C'est ce que nous souhaitons faire ici. Pour une organisation qui met l'accent sur l'introduction et l'organisation judicieuse de procédés de démocratie directe, la valeur d'une démocratie se mesure en fonction du potentiel d'influence des citoyens sur les procédés démocratiques contraignants. Nous comprenons par conséquent sous le terme « contrôle démocratique », les capacités des systèmes politiques à réagir au comportement majoritaire changeant chez les citoyens par un changement de politique adapté³. De notre point de vue, le contrôle démocratique comprend également le « contrôle de dernier recours » (aussi appelé compétence de sa compétence), c'est-à-dire la possibilité de s'accorder, non seulement sur les questions procédurales et constitutionnelles, mais également sur les propositions de lois. La mesure dans laquelle le but du contrôle effectif est atteint dépend d'une série de critères concrets :

Les fonctions politiques 1. doivent résulter d'élections libres, égalitaires et universelles, reposant sur une véritable pluralité d'alternatives politiques pertinentes (partis et candidats) ; 2. doivent être issues d'une courte chaîne de légitimation (peu d'étapes électorales entre la fonction et les citoyens), et le poids politique de la fonction doit être proportionnel au degré de légitimation ; 3. doivent être révocables par les citoyens en cas de changement de majorité ; 4. doivent être exclusivement responsables du domaine concerné par les élections (député pour les élections parlementaires, député européen pour les élections européennes etc..); 5. doivent être transparentes et évaluables par leurs actions ; 6. doivent être indépendantes.

³ Dans cette définition, ce concept s'imbrique fortement avec celui de « responsabilité ». Le contrôle démocratique est à ne pas confondre avec le contrôle du respect des lois et standards de l'État de droit, pour lequel sont responsables la justice, l'administration et la police.

Les décisions politiques 1. doivent être prises par les élus politiques (suivant les modalités évoquées précédemment) ou par les citoyens eux-mêmes ; 2. être contestables par les citoyens par voie référendaire ; 3. doivent être modifiables et réversibles dans le futur ; 4. doivent provenir d'un choix entre plusieurs alternatives pertinentes ; 5. doivent être issues d'un procédé démocratique compréhensible ; 6. ne doivent pas avoir été initiées par des groupes non-parlementaires, notamment par des variantes du lobbying ; 7. ne doivent pas conduire à la mise à l'écart des citoyens ; 8. dans le cas du fédéralisme, elles doivent être prises au niveau de l'autorité définie par la constitution – ou le traité – comme compétente.

On peut choisir – ou non – d'adhérer à ces critères. Leur listage a pour but de faciliter aux lecteurs la compréhension de notre jugement, mais également de leur permettre de se faire un avis plus facilement. Dans tous les cas, l'important est d'établir au préalable les critères de ce que l'on tient pour démocratique, puisque c'est seulement de cette manière que l'on peut expliciter les divergences entre idéal et réalité. Et seulement de cette manière sommes nous capables de suivre l'avis de Beate Kohler-Koch « that we should not lower our normative standards to make them fit the EU reality »⁴.

4 Traduction « ... que nous ne devrions pas réduire nos standards normatifs pour les adapter à la réalité de l'UE ». Tiré de : Kohler-Koch, Beate (1999), *Europe in Search of Legitimate Governance*. ARENA Working Papers, WP 99/27, http://arena.uio.no/publications/wp99_27.htm.

rement, la CJCE a en effet déjà développé une protection des droits fondamentaux à niveau européen depuis 1969 sans que ceux-ci soient arrêtés par écrit. Cette protection se fondait sur la base juridique constituée des traditions constitutionnelles communes des États membres, ainsi que la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Ensuite, la coexistence d'une charte des droits fondamentaux contraignante conduirait des problèmes concernant la CEDH tout en soulevant des questions de limitation et d'interprétation, comme l'a montré l'exemple de la peine de mort précédemment mentionné (voir la partie « Errements », p. 91-92). Qui plus est, en renonçant à la charte des droits fondamentaux, l'UE pourrait rayer de son agenda un sujet controversé et ainsi échapper plus particulièrement à la résistance de la Grande-Bretagne.

Cependant, une simple suppression de la charte ne serait pas une solution adéquate. Dans le même temps, l'UE devrait ratifier la CEDH. Ceci est de toute façon prévu par le traité de Lisbonne (Art. 6 paragraphe 2 du TUE révisé) et, dès lors, devrait être facile à réaliser d'un point de vue politique. En effet, tous les États membres ont déjà ratifié la CEDH. Ainsi, l'UE serait juridiquement liée à un catalogue de droits fondamentaux univoque. Et comme il est plus facile d'introduire des plaintes individuelles en invoquant la CEDH qu'en se référant la charte des droits fondamentaux – et ce gratuitement –, les citoyens y recourraient même davantage.

Conclusion : une Union Européenne fédérale et démocratique

Dans les paragraphes suivants, nous allons résumer les différents moyens de sortir de la crise démocratique de l'Union européenne. Selon nous, une convention élue au suffrage direct devrait élaborer des propositions relatives à la future composition de l'Union européenne. Le résultat serait présenté aux citoyens de l'UE lors d'un référendum. Une telle procédure garantirait que la future composition de l'UE soit le fruit de représentants directement élus par les citoyens et qu'elle dépende au final de l'accord des peu-

ples européens. Les citoyens s'identifieraient considérablement plus à l'Union Européenne et leur souveraineté, déjà généralisée et à un stade avancé, augmenterait la probabilité qu'une proposition acceptable par la majorité puisse voir le jour. Selon nos propositions relatives à une UE réformée, la répartition fédérale des compétences serait d'une importance cruciale. Il convient de clairement déterminer quelles compétences devront être exercées à niveau européen et quelles compétences les États conserveront. C'est la convention qui serait chargée de fixer et d'élaborer la future composition de l'Union.

De notre point de vue, il serait très important et sensé de fortement décentraliser les compétences et de clairement définir les limites de l'UE. Ainsi, conformément au principe de subsidiarité, il serait garanti que les compétences soient toujours exercées par la plus petite entité possible, de telle sorte que des échelons fédéraux interétatiques conservent des pouvoirs suffisants. La répartition des compétences se ferait en fonction des domaines politiques.

Les décisions relevant des domaines de compétence de l'UE reviendraient au Parlement Européen et aux représentants des États (Chambre des États). Les deux institutions seraient en droit de soumettre des projets de lois. Ainsi, les représentants de tous les citoyens de l'UE, ainsi que les Parlements nationaux, participeraient à la définition du processus politique et se contrôlèrent mutuellement. Les citoyens auraient par ailleurs la possibilité d'introduire eux-mêmes des propositions de lois (droit d'initiative) et de décider à leurs propos lors d'un référendum (droit de décision). Dans notre modèle, les citoyens de l'UE disposeraient même d'un droit de veto sur les lois votées par le Parlement et la Chambre des États (référendum facultatif), tandis que de futures modifications du traité constitutionnel de l'UE devraient obligatoirement être soumises à un référendum. Il serait possible de porter plainte contre des lois votées devant la Cour Européenne de Justice qui agirait en même temps comme Cour constitutionnelle et trancherait sur les questions de subsidiarité. Ainsi, un contrôle efficace des organes législatifs serait assuré. Les violations des trai-

tés communautaires seraient également soumises au jugement de la CJCE. Dans notre proposition, le Conseil Européen conserverait sa fonction consultative. Il n'aurait toutefois plus d'influence sur la législation, hormis par le biais de son droit d'initiative pour des projets de lois. Dans notre modèle, l'exécutif serait assuré par une Commission Européenne démocratique élue par le PE. Cependant, la Commission endosserait principalement des tâches administratives et serait compétente pour l'application des mesures de l'UE. Elle serait entre autres chargée de représenter l'UE devant d'autres États.

Le contrôle démocratique est l'élément fondamental de notre modèle. Il revêt avant tout trois aspects. Premièrement, la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire la principale condition préalable à tout système démocratique, serait systématique. Le transfert des compétences législatives du Conseil Européen vers le PE et la Chambre des États permettrait de mettre un terme à l'imbrication actuelle entre l'exécutif et le législatif et de répartir les pouvoirs entre des représentants élus directement ou indirectement. L'élection des juges de la CJCE représente également un changement profond, ceux-ci étant jusqu'à présent nommés par les gouvernements nationaux. Un organe judiciaire indépendant et élu incarne un autre aspect de la séparation des pouvoirs. Et enfin, la Commission, en sa qualité d'organe exécutif d'une UE réformée, ne dispose plus du monopole d'initiative et transmet ses compétences législatives vers des représentants du peuple élus.

Deuxièmement, les institutions européennes se contrôlent mutuellement. Cela se passe dans le cadre du pouvoir législatif entre le Parlement Européen et la Chambre des États qui sont quant à eux contrôlés par la CJCE via sa jurisprudence. La Cour est elle-même élue et est ainsi également soumise au contrôle démocratique. La Commission Européenne est composée de membres élus par le Parlement. Selon notre proposition, le principe de la séparation des pouvoirs empêcherait également que les pouvoirs s'accumulent à l'avenir, comme c'est le cas aujourd'hui au sein du Conseil Européen de l'Union actuelle. Enfin, les citoyens de l'Union européenne contrôleraient les institutions par le biais d'élections et

au moyen d'instruments de démocratie directe. La légitimation est le principe selon lequel la démocratie devrait fonctionner : la volonté des citoyens doit se retrouver dans les décisions politiques de l'UE. Sans cela, les principes fondamentaux de la démocratie ne sont pas respectés.