

PROPOS INTRODUCTIFS

LES PILIERS DÉMOCRATIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE. L'UNION EUROPÉENNE, PILIER DÉMOCRATIQUE

Par Loïc GRARD

*Professeur de droit public
CRDEI - Centre d'Excellence Jean Monnet
Université de Bordeaux*

Le présent numéro de la revue *Politeia* accueille les actes des universités d'été 2014 du Centre d'Excellence Jean Monnet Aquitaine (CEJMA), qui réunit le CRDEI de l'université de Bordeaux, le CDRE de l'université des Pays de Pau et des Pays de l'Adour à Bayonne et le CED de l'Institut d'études politiques de Bayonne depuis 2014. C'est donc la première production commune du CEJMA qui est ici publiée. Pour cet apprentissage de la recherche collective régionale européenne, le thème choisi *Quelle démocratie européenne* est classique, tout en étant d'actualité en 2014 ; année de renouvellement du Parlement européen, année d'adoption du « *cadre pour l'État de droit* » (12 mars 2014) et enfin année où a été rendu l'avis 2/13 sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (18 décembre 2014)...

Les dix-huit contributions présentées emmènent le lecteur dans une visite de démocratie européenne pour en explorer les différentes facettes : démocratie représentative, démocratie directe, démocratie participative, démocratie administrative, etc. L'exercice ne s'est pas limité à un état des lieux pour faire apparaître, en vérité sans grande surprise, que sur chaque pilier de ce qui fonde la démocratie, l'Union européenne demeurait en apprentissage. Il lui reste un ensemble de progrès à accomplir pour parfaire la nature qui lui a été reconnue depuis longtemps par son juge : une « Union de droit » par analogie à « l'État de droit ».

Mais quels sont les piliers de la démocratie dans l'Union européenne ? Comment se sont-ils mis en place ? Et étaient-ils inscrits dans les gènes de la Communauté européenne en 1957 ? Contrairement à une idée répandue, la réponse à cette dernière question est oui, et pour deux raisons au moins.

En premier lieu, la Communauté européenne, dès sa naissance, a été conçue comme une machine à préserver les équilibres démocratiques européens. La raison

d'être du projet résidait, rappelons-le, dans une volonté de réaliser une paix durable par un jeu de solidarités économiques irréversibles entre États membres d'un même club démocratique. L'idée était simple : ouvrir les frontières économiques d'un groupe d'États européens pour les fermer aux tentations non démocratiques qui les excluraient du modèle économique commun de développement. En d'autres termes, le marché commun était vu comme un espace garant de la paix dans les États qui y participent et donc garant du modèle démocratique seul à même de remplir cet objectif. En somme, les premiers pas de qui est aujourd'hui l'Union européenne étaient guidés par l'objectif du non-retour au totalitarisme. L'Europe des marchands ainsi inventée ne pouvait qu'engendrer une Europe de la paix et l'Europe ne peut-être en paix que si elle est démocratique. Le projet n'était donc pas économique. Le projet instrumentalise l'économie au service du démocratique. C'est d'ailleurs en grande partie pour cette raison que l'Union européenne a reçu le Prix Nobel de la paix en 2013. C'est aussi pour cette raison qu'adhérer à cette dernière est conditionné au respect du modèle démocratique. Pour devenir éligible aux bienfaits du marché intérieur, devenir et se consolider en tant que démocratie est incontournable.

En second lieu, la Communauté européenne, dans les dimensions commerciale et économique qui l'ont exclusivement caractérisée pendant près de trente ans (1957/1987), a donné des leçons de « démocratie économique » par la mise en place, puis par la mise en œuvre du droit de la concurrence, qui a été conçu comme un outil visant à lutter contre les abus de pouvoir économique tout aussi liberticide que les abus de pouvoir politique. Le droit de la concurrence européen a été imaginé par les pères fondateurs en réaction à la situation allemande de l'entre-deux-guerres qui a vu la concentration du pouvoir politique correspondre à une concentration du pouvoir économique, complices d'atteintes nombreuses aux libertés démocratiques. L'Union européenne a donc été génétiquement conçue pour éviter les abus de pouvoir économique, tout aussi déstabilisant que les abus de pouvoir politique pour les libertés individuelles.

C'est ici que se situe la « magie démocratique » de l'Union européenne : monter un modèle économique fondé sur la liberté, sans abus, pour obliger les systèmes politiques à se réaliser en États de droit. D'ailleurs, dans bien des cas, la réalisation des libertés économiques fondamentales (libre circulation des personnes, libre prestation de services ou encore libre circulation des travailleurs) a œuvré à la réalisation de libertés publiques. C'est ainsi que des contentieux relatifs à la libre prestation en matière de commercialisation de la presse écrite ont eu pour effet de développer la liberté d'expression. C'est ainsi encore que le principe de libre circulation des travailleurs a pu œuvrer au regroupement familial, en inférant que ne pas l'admettre entravait une liberté économique, celle de la mobilité du travail. C'est ainsi enfin, que par un mécanisme d'influences croisées certains principes notamment de démocratie administrative empruntés par l'Union européenne à certains États se sont implantés dans d'autres pour éviter que le droit national se retrouve moins protecteur que le droit européen dans certaines situations. Il en va ainsi du principe de confiance légitime ou encore d'*accountability*. La mixité européenne crée un métissage de valeurs démocratiques et donc dans bien des cas un renforcement de la préservation de ces dernières. Enfin, on peut aussi plaider que la puissance économique de l'Union européenne sert les intérêts de la démocratie ailleurs

dans le monde, car sans cette dernière les valeurs démocratiques prônées par l'Union européenne seraient-elles exportables ? Personne ne souhaite être exclu des échanges avec l'Union, compte tenu du marché qu'elle représente ; dès lors il lui est très facile d'imposer le respect de valeurs démocratiques à ses partenaires. La puissance économique peut devenir une arme en faveur de la promotion de la démocratie.

Ces quelques exemples, parmi d'autres, attestent que la préservation des intérêts économiques passe souvent par la préservation des intérêts individuels, donc des libertés individuelles. Mais cette logique n'est pas exempte de malentendus. Les très médiatiques affaires *Viking* et *Laval* en 2007 ont fait penser que la Cour de justice de l'Union entendait privilégier la liberté économique sur les libertés sociales notamment des travailleurs du fait de deux arrêts qui ont peut-être maladroitement énoncé que les droits collectifs ne devaient pas exagérément entraver la liberté d'entreprendre... De même la reconfiguration du service public dit « à la française » au motif que ce dernier, notamment du fait de son périmètre faussait la concurrence européenne, a pu faire penser à une politique régressive en la matière et donc au préjudice des usagers et au préjudice d'une certaine vision de l'intérêt général inhérent à une certaine démocratie sociale. En vérité, l'expérience montre que le bilan fait ressortir un résultat inverse aux craintes exprimées avec une reconfiguration du service public mieux concentré sur des missions d'intérêt général bien définies.

D'autres malentendus ont été rapidement dissipés par ailleurs. Dès le début des années soixante-dix, il est apparu que la Communauté européenne légiférait de plus en plus dans des domaines de moins en moins économiques en vue d'égaliser les conditions dans lesquelles agissaient les libertés économiques. Elle s'est, de ce fait, aventurée sur des terrains pour lesquels la préservation des droits fondamentaux des personnes devait être prise en considération au moment de légiférer. C'est ce qu'a rappelé le juge constitutionnel allemand, dans divers arrêts célèbres, dénonçant de ce fait un double déficit démocratique. En effet, des compétences jusqu'alors exercées par les États par des lois adoptées par des élus de la nation et soumises à contrôle de constitutionnalité, devenaient des compétences exercées par la Communauté économique européenne sans contrôle au regard de la protection des droits fondamentaux et indépendamment de la représentation parlementaire... Ce double constat a contraint la construction européenne, parallèlement à concevoir un Parlement européen élu au suffrage universel direct et à se doter d'un contrôle de ses règles, au regard des traditions constitutionnelles communes de ses États membres et au regard de la Convention européenne des droits de l'homme. En d'autres termes, la « maison commune européenne » a su opérer sa mutation pour devenir une Communauté de droit.

L'Union européenne, après le traité de Lisbonne est héritière de toutes ces avancées. Elle a fait office de ciment démocratique de l'espace européen en formation. Maintenant que ce dernier est formé, il lui reste à conforter ses propres piliers démocratiques. Conforter, car ceux-ci sont déjà bien implantés. La représentation parlementaire a connu une évolution sans pareil avec une assemblée européenne devenue colégislateur, des parlements nationaux mieux impliqués dans le contrôle démocratique de l'action de l'Union, une administration européenne respectueuse

des droits de ses usagers, des projets innovants, telle l'initiative citoyenne européenne.

L'état des lieux minutieux de ces évolutions, qui est ici proposé, retrace toutes ces évolutions en mettant en évidence ce qui reste du déficit démocratique européen (partie I) en révélant les traits contemporains de la démocratie représentative européenne, sans dissimuler les crises que cette dernière traverse (partie II), en interrogeant les perspectives de démocratie participative et directe (partie III), en mesurant les progrès de la démocratie administrative (partie IV).