

Texte final pour le site web d'EUDO :

Une démocratisation accrue de l'Union européenne.

1. Avant-propos.

Le Traité de Lisbonne (TL) comporte une démocratisation accrue du processus de décision au sein de l'Union européenne et, par conséquent, une réduction correspondante du “deficit démocratique” de celle-ci. Si dans les années '90 l'on pouvait affirmer, à tort ou à raison, que l'Union ne remplissait pas elle-même les critères démocratiques (ou critères de Copenhague) qu'elle cherchait à imposer aux pays candidats à l'adhésion , cette affirmation ne tient plus la route après le Traité de Lisbonne. La démocratisation de l'UE résultera notamment de l'application des nouvelles dispositions du TL mais elle pourrait s'accroître si les Institutions de l'UE décidaient d'exploiter davantage les virtualités offertes par le Traité lui-même ou par la pratique institutionnelle (voir ci-dessous).

2. La démocratisation du processus de décision :

a) L'extension de la procédure législative ordinaire (ou de codécision)

L'argument principal de ceux qui dénoncent le deficit démocratique de l'Union européenne se fonde sur le constat que les Parlements nationaux ont perdu progressivement leurs pouvoirs législatifs sur les matières relevant de la compétence communautaire (au fur et à mesure que l'Union légifère dans ces matières), alors que les transferts de compétences au niveau européen n'ont pas été compensés par un accroissement parallèle des compétences législatives du Parlement européen. Avec Lisbonne, cet argument perd de sa crédibilité dans la mesure où 90% environ des futures lois européennes seront soumises à la procédure législative ordinaire. Cette estimation se fonde aussi bien sur le nombre de bases juridiques auxquelles s'appliquera la procédure législative spéciale (à savoir 30, dont 27 prévoient une décision du Conseil), que sur le nombre limité d'actes législatifs qui seront proposés par la Commission dans les matières où la décision continuera à relever du Conseil et non pas du colégislateur (fiscalité, une partie de la politique sociale ainsi que certaines dispositions relatives à la citoyenneté et à la gouvernance économique).

L'extension de la procédure de codécision (= procédure législative ordinaire) peut se mesurer aussi bien en quantité qu'en qualité. D'un point de vue quantitatif, la procédure de codécision s'appliquera à une cinquantaine environ de nouveaux cas. D'un point de vue qualitatif, le Parlement européen devra désormais donner son accord à la révision des organisations communes de marché agricoles, à l'encadrement de la politique commerciale commune ainsi qu'à la plupart des mesures dans le domaine de la coopération policière et pénale. C'est surtout dans ce dernier domaine en expansion législative que le pouvoir de codécision du PE devrait entraîner une démocratisation accrue des lois européennes qui touchent les droits des citoyens. En effet, avec Lisbonne, les lois européennes s'appliqueront directement aux citoyens en ce qui concerne leur liberté et sécurité personnelles et les Institutions européennes deviendront directement responsables du respect des droits fondamentaux de la personne. S'il est vrai que la protection de la sécurité des citoyens a été une des fonctions fondamentales de l'Etat national, sur laquelle ce dernier a fondé un élément essentiel de sa légitimité, force est de constater que le Traité de Lisbonne ouvre la voie à une légitimation politique de l'Union européenne en partageant la compétence législative dans ce domaine entre les Institutions de l'Union et les Etats membres.

Une autre avancée très importante du Parlement européen concerne la conclusion des accords internationaux. En effet, aux termes de l'article 218 du TFUE, le PE devra désormais donner son approbation à la très grande majorité des accords négociés par les représentants de l'Union européenne avant leur conclusion (= ratification) par le Conseil. En particulier, le PE devra approuver tous les accords négociés dans des domaines couverts, au plan interne, par la procédure législative ordinaire. Etant donné que celle-ci couvre désormais environ 90% des futures lois européennes (voir ci-dessus), il en résulte un élargissement considérable de la capacité internationale du PE, qui se rapproche beaucoup de celle dont disposent les Parlements nationaux au sein des Etats membres respectifs.

D'ailleurs, le PE a déjà montré sa volonté politique d'affirmer sa compétence internationale en rejetant la conclusion de l'Accord dénommé SWIFT (Provisional Agreement on Interbank Financial data access). Cet accord, négocié par les représentants de l'Union et approuvé par le Conseil avant l'entrée en vigueur du TL, devait désormais obtenir l'approbation du PE dans la mesure où il couvrait des domaines soumis à la procédure législative ordinaire au plan interne (protection des données personnelles, coopération judiciaire pénale). Le PE a estimé que cet Accord, en autorisant l'utilisation par les autorités américaines et sur le territoire américain des données relatives aux transactions financières des citoyens européens sans les garanties dont disposent ces derniers en vertu de la législation européenne, aurait pu affecter les droits des citoyens européens.

Bien entendu, le fait que le Parlement européen codécide désormais avec le Conseil et autorise la conclusion d'accords internationaux dans des domaines qui concernent les droits des citoyens est une condition nécessaire mais pas toujours suffisante pour que les futures lois européennes soient plus "démocratiques" et le processus de décision plus proche du citoyen. Il faudrait aussi des comportements conséquents des Institutions de l'Union en termes de transparence du processus, de majorités parlementaires qui s'expriment, de participation des citoyens ou de leurs organisations représentatives à la prise de décision, etc....(voir ci-dessous).

b) L'implication des Parlements nationaux dans le processus législatif de l'Union.

Les auteurs qui ont dénoncé le déficit démocratique de l'Union européenne ont fait valoir aussi que l'accroissement des compétences du PE n'était pas suffisant en soi pour combler le déficit de démocratie résultant de la perte des compétences des Parlements nationaux et de leur défaut d'influence sur la législation européenne. Cet argument était complété par des critiques de la représentativité effective du PE en raison de son mode d'élection, du faible taux de participation aux élections européennes ainsi que de l'absence de véritables partis politiques européens. Alors que le TL pouvait difficilement apporter des réponses à ces dernières critiques, il a néanmoins renforcé l'implication des Parlements nationaux dans le processus législatif de l'Union.

Le TL a introduit une série de dispositions visant à mieux informer les Parlements nationaux sur les documents de consultation, les propositions législatives et le programme de travail de la Commission, à élargir la période pendant laquelle ils peuvent se prononcer sur les propositions d'actes législatifs, à améliorer leur implication en matière d'espace de liberté, sécurité et justice ainsi qu'à leur octroyer un droit de veto dans la procédure simplifiée de révision des compétences de l'Union. En outre, les Parlements nationaux auront un droit d'intervention spécifique sur le respect du principe de subsidiarité par le législateur de l'Union (early warning system).

Certains commentateurs ont souligné l'insuffisance de ces nouvelles dispositions car les Parlements nationaux n'auraient guère le temps, ni les ressources, pour examiner de manière approfondie les environ 400 documents envoyés chaque année par la Commission. De même, les Parlements nationaux n'auraient que peu de chances de réunir le quorum d'un tiers de leurs Chambres pour

émettre un avis motivé à l'égard des propositions de la Commission (“carton jaune”), ni à fortiori le quorum de la majorité simple pour bloquer, à défaut de majorité contraire du Législateur, l'adoption de ces propositions (“carton orange”). L'on peut observer à cet égard que les propositions de la Commission susceptibles d'être soumises au contrôle de subsidiarité par les PN se chiffreront probablement à une soixantaine chaque année, dont la plupart seront des actes de gestion, de mise à jour du droit existant ou d'exécution d'engagements internationaux de l'Union. Les propositions législatives significatives dont les PN devraient évaluer la valeur ajoutée pour l'Union ne devraient pas dépasser le chiffre de 20 à 25 par an, ce qui devrait permettre un contrôle efficace par les PN, à condition que ces derniers se limitent à se prononcer sur la légitimité d'une action législative de l'Union (et non pas sur la substance même de celle-ci) et qu'ils disposent d'une structure administrative (tel que le secrétariat de la COSAC) pour coordonner les avis des différentes Chambres nationales dans le délai de huit semaines.

Cette auto-discipline des PN ne signifie d'aucune manière qu'ils ne puissent pas se prononcer également sur la substance des propositions de la Commission, d'autant plus qu'ils ont déjà émis environ 450 avis sur celles-ci dans le cadre du “dialogue politique” lancé par le Président Barroso en Septembre 2006. Mais de tels avis des PN ne sont pas soumis à un délai précis, ni ont des conséquences procédurales précises, contrairement au mécanisme d'early warning.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que la “légitimité démocratique” des lois européennes sera renforcée même en l'absence de “carton jaune ou orange” de la part des PN, car une absence éventuelle d'objections concernant le respect du principe de subsidiarité signifiera à contrario que les PN ont reconnu implicitement la valeur ajoutée de l'action législative de l'UE.

Au delà de l'efficacité du mécanisme de contrôle de la subsidiarité, les nouvelles dispositions du TL ouvriront la voie à une coopération plus poussée entre les Parlements nationaux et le PE et, par conséquent, à une implication plus grande des PN dans le processus de décision de l'Union (avec des rétroactions au niveau national dans les Etats membres où les régions, communautés ou autres collectivités territoriales disposant de compétences législatives exclusives ou concurrentes souhaiteront s'exprimer sur les projets législatifs de l'Union).

c) La nouvelle démocratie participative et l'initiative citoyenne

Bien que le fonctionnement de l'Union soit fondé sur la démocratie représentative, le TL introduit un nouveau principe de démocratie participative, qui implique d'associer les citoyens aux projets législatifs de l'Union et au processus de prise de décision qui les concernent. Les dispositions de l'art.11 TUE illustrent la volonté de rapprocher l'Europe des citoyens en utilisant tous les instruments disponibles (consultations publiques, forums, chats sur Internet, etc...). Le TL n'a pas voulu instaurer un véritable droit à l'information et à la consultation de la part des citoyens, en préférant imposer aux Institutions de l'Union des obligations de dialogue et de consultation. Par ce moyen, le TL reconnaît et rend obligatoires les engagements de consultation de la société civile et des organisations représentatives que la Commission avait pris de manière volontaire et unilatérale en 2002 suite à son Livre blanc sur la gouvernance européenne. Par conséquent, les milieux concernés (stakeholders) pourraient à l'avenir faire valoir devant la Cour de Justice l'éventuel non-respect par la Commission européenne de ses engagements en matière de consultation des parties intéressées sur les projets législatifs (par exemple, l'obligation de respecter un délai minimum de huit semaines, de donner un “feedback” aux organisations consultées, etc...)

En outre, le TL a introduit un nouveau droit pour un million de citoyens, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, de demander à la Commission européenne, en tant que titulaire du

droit d'initiative législative au sein de l'Union, la présentation d'une proposition de loi européenne. Par cette procédure, qui existe au niveau national seulement dans 12 Etats membres sur 27, l'Union affirme sa volonté politique d'être à l'avant-garde de ses Etats membres pour ce qui concerne un instrument significatif de démocratie directe. Il est vrai que, comme souligné par plusieurs commentateurs, ce nouveau droit octroyé aux citoyens n'est pas un véritable droit d'initiative, mais plutôt un droit de pétition, car la Commission européenne ne sera pas obligée de donner suite à la demande d'un million de citoyens. Cela s'explique par la particularité du système institutionnel de l'Union, où ni le Conseil ni surtout le Parlement européen ne disposent du droit d'initiative législative, celui-ci étant réservé à la Commission européenne. Par conséquent, il n'était pas possible politiquement d'accorder aux citoyens plus de droits que ceux reconnus au PE. D'autres commentateurs ont fait la "fine bouche" au sujet de l'exiguité du quorum choisi (qui équivaut à 0,2% de la population de l'Union), en faisant valoir que la Commission ne donnera pas forcément suite à des demandes de législation aussi peu représentatives. De tels commentaires semblent ignorer que la Commission donne suite à la très grande majorité des demandes qui lui sont soumises, y compris à celles de certains groupes d'intérêts (lobbies) qui ne sont pas nécessairement plus représentatives de l'intérêt général européen.

Par conséquent, l'on ne voit pas pourquoi la Commission devrait refuser la présentation d'un projet de loi qui serait demandé par des organisations représentatives telles que les syndicats européens, les organisations de protection des consommateurs, de l'environnement, etc...(à fortiori si de telles demandes étaient relayées par une résolution du PE allant dans le même sens). L'on pourrait même envisager que les promoteurs de l'initiative législative, une fois recueilli le million de signatures suivant les critères prévus par la future réglementation, envoient leur demande en même temps à la Commission et au PE, de sorte à permettre à ce dernier de voter une résolution au titre de l'art.225 TFUE qui inviterait la Commission à soumettre la proposition législative. Dans ce cas, la Commission disposerait d'un délai de trois mois pour répondre à la demande du PE et motiver sa décision.

d) Le contrôle politique de la Commission par le Parlement européen.

Ceux qui critiquent le déficit démocratique de l'Union ont fait valoir également la position prépondérante de l'Exécutif dans le système institutionnel de l'Union par rapport au législateur, notamment vis-à-vis du PE. Le TL a introduit deux changements significatifs à cet égard.

Le premier changement concerne l'élection du Président de la Commission par le PE (sur base d'une proposition du Conseil européen et en fonction du résultat des élections européennes). Cette disposition a déjà été appliquée de facto par anticipation lorsque le PE a voté la reconduction du Président Barroso en juillet 2009 dès lors que le parti populaire européen avait gagné largement les élections européennes en juin. Toutefois, il serait difficile d'affirmer que le choix du PE a été entièrement fonction du résultat des élections européennes car la reconduction de M.Barroso a été proposée par le Conseil européen à l'unanimité de ses membres, y compris donc par les gouvernements d'orientation socialiste (britannique, espagnol et portugais notamment).

En deuxième lieu, le vote d'investiture de la nouvelle Commission Barroso en Février dernier a été facilité par l'engagement que le Président Barroso a pris devant le PE avant le vote en plénière de conclure un nouvel Accord interinstitutionnel sur la base des principes contenus dans une résolution approuvée préalablement par le PE. En troisième lieu, le PE a obtenu du Président Barroso le remplacement de la Commissaire bulgare avant l'investiture du Collège, ce qui constitue le deuxième cas de "censure individuelle" de facto d'un Commissaire après le cas de M. Buttiglione en novembre 2004. Ces événements prouvent suffisamment la volonté politique du PE d'exercer un contrôle politique accru sur la Commission en se fondant à la fois sur les nouvelles dispositions du

TL et sur la pratique institutionnelle.

L'influence du résultat des élections européennes sur le choix du Président de la Commission serait bien plus importante si, lors des prochaines élections en Juin 2014, chaque groupe politique du PE décidait de présenter son propre candidat au poste de Président de la Commission avant les élections. En agissant de la sorte, les citoyens européens auraient le sentiment d'opérer un choix réel en se rendant aux urnes et en votant pour l'un ou l'autre parti politique (alors que aujourd'hui la participation au vote est inférieure à 50% car la campagne électorale se déroule sur des thèmes nationaux et les citoyens n'ont guère le sentiment d'opérer un véritable choix politique en votant pour l'un ou l'autre parti européen, ces derniers ayant souvent voté ensemble au sein du PE les lois européennes). En effet, la nécessité de réunir des majorités importantes au sein du PE (la majorité absolue de ses membres, soit 376 voix, pour voter des amendements en deuxième lecture ou pour approuver l'acte en troisième lecture de la procédure de codécision), peut inciter les principaux groupes politiques du PE à rechercher un compromis à mi-chemin au lieu de faire un choix politique plus marqué. Cette tendance ne contribue nécessairement pas à la clarté ni à la cohérence de la loi européenne, ni surtout permet aux media de relayer auprès de l'opinion publique le clivage existant entre les forces politiques, avec pour conséquence un moindre intérêt des citoyens à faire un choix politique au moment des élections européennes.

Le deuxième changement concerne l'activité "exécutive" de la Commission qui lui permettait jusqu'à présent de modifier ou compléter une loi européenne sans disposer nécessairement de l'accord du législateur sur le contenu de l'acte "exécutif". Le TL a mis fin à cette anomalie en introduisant la catégorie des actes délégués : le PE et le Conseil pourront désormais s'opposer à l'entrée en vigueur des actes délégués (environ 300/400 actes par an) et pourront même révoquer la délégation de compétences octroyée à la Commission en cas de mauvais exercice de la part de celle-ci. En outre, le PE définira de commun accord avec le Conseil les modalités du contrôle par les Etats membres des actes exécutifs stricto sensu dont les lois européennes confieront l'adoption à la Commission. Par conséquent, l'activité exécutive au sein de l'Union a été davantage alignée sur la pratique existante dans la plupart des Etats membres qui prévoit un contrôle parlementaire plus strict sur l'activité normative de l'Exécutif.

3. Conclusions.

Si l'on voulait résumer les avancées du TL sur la base de critères de démocratie et de transparence, l'on pourrait conclure qu'à l'avenir le 90% environ de la législation européenne fera l'objet d'une consultation publique préalable (tout comme d'une analyse d'impact ex-ante et d'une évaluation ex-post), d'une implication des Parlements nationaux, d'une publicité au niveau des votes aussi bien au niveau du Conseil qu'au sein du Parlement européen, d'un contrôle juridictionnel de la Cour de Justice et, last but not least, de l'accord du PE. A cela s'ajoute le fait que la législation européenne devra respecter les droits fondamentaux contenus dans la Charte devenue désormais contraignante et que chaque citoyen pourra faire valoir le non-respect de ces droits devant les tribunaux nationaux et, le cas échéant, devant la Cour de Justice elle-même.

Les avancées consenties par le TL seraient cependant plus crédibles vis-à-vis des citoyens européens si les Institutions de l'Union mettaient en oeuvre des procédures conformes à l'esprit des critères de transparence et démocratie rappelés ci-dessus. A titre d'exemple, la procédure de codécision s'achève aujourd'hui dans presque 80% des cas en première lecture (où la majorité simple des membres présents du PE est suffisante et où la transparence n'est pas entièrement assurée car le PE est appelé à "ratifier" en séance plénière le résultat de négociations qui se sont déroulées discrètement au cours de réunions trilatérales non publiques entre le rapporteur du PE, la Présidence du Conseil au niveau de hauts fonctionnaires (le Coreper) et les représentants de la Commission. En d'autres termes, la procédure de codécision a subi le même effet de "Coreperisation" - pour

réprendre l'expression d'un député européen - que le Parlement européen et de nombreux observateurs ont reproché dans le temps aux délibérations du Conseil (à savoir que les Ministres participant aux sessions du Conseil se bornent dans 80% des cas à entériner à leur niveau les accords déjà intervenus entre les hauts fonctionnaires des Etats membres et de la Commission sans aucune transparence du processus législatif).

Il serait dès lors souhaitable que les lois européennes les plus significatives soient adoptées en deuxième ou troisième lecture de la procédure de codécision car la majorité parlementaire serait plus élevée (à savoir la majorité absolue des membres du PE) à condition cependant d'éviter les solutions de compromis à mi-chemin qui pourraient nuire à la clarté et à la cohérence de la décision (voir ci-dessus). Il faudrait, en d'autres mots, un clivage politique plus marqué entre les forces politiques et, par conséquent, une meilleure transparence du processus législatif avec une attention plus grande de la part des media et de l'opinion publique au contenu des lois européennes. En particulier, si une loi européenne significative faisait l'objet d'un débat au sein du Comité de conciliation, suivi d'une confirmation par le PE en séance plénière, il est fort probable que la transparence du processus législatif serait accrue car les positions des deux branches du Législateur seraient connues davantage et pourraient être relayées plus facilement par les media à l'opinion publique.

Il est vrai que la transparence du processus législatif pourrait nuire à l'efficacité de la décision (c'est pour cela que le Conseil ouvre au public uniquement les déclarations initiales des Ministres et le vote final sur les propositions de la Commission, alors que les délibérations véritables sur les compromis qui interviennent entre les Etats membres sont réservées aux déjeuners ou autres réunions non publiques, par exemple au sein du Coreper). Toutefois, le PE s'est longuement battu contre la procédure dite "Comitologie" qui permettait à la Commission de compléter , voire de modifier, la loi européenne d'une manière non transparente car il estimait à juste titre que le problème n'était pas l'efficacité de la procédure mais bien sa démocratie. Il faudrait donc que le PE applique le même traitement à la procédure législative elle-même, en privilégiant une adoption en troisième lecture d'actes législatifs importants, tels que ceux concernant les droits des citoyens, où la publicité des débats et l'attention des media permettraient de faire apparaître au grand jour les positions des Etats membres par rapport à celles du PE et de susciter un plus grand intérêt de la part de l'opinion publique européenne.

PAOLO PONZANO

SENIOR FELLOW AU CENTRE SCHUMAN DE L'INSTITUT UNIVERSITAIRE
EUROPEEN

