

Légitimité des institutions et processus démocratique dans les institutions

Président : Marc Eyskens, Ministre d'Etat

Rapporteur : SE Philippe de Schoutheete de Tervarent, Président d'honneur du Mouvement Européen-Belgique

De la démocratie dans l'Union européenne

Quelle est la teneur du « processus démocratique » dans l'Union européenne ? Premier constat : si des propositions d'améliorations réelles doivent émerger des travaux de la Convention, personne ne conteste dans l'intervalle le **caractère fondamentalement démocratique du processus européen**.

Un « déficit démocratique » réel ?

Question fondamentale : l'existence d'un « déficit démocratique » dans l'Union européenne –concept initialement propagé par le Parlement européen dans les années quatre vingt–correspond-elle à une réalité pertinente ou à une opinion erronée ?

Contrairement aux autres institutions internationales, l'Union européenne définit la norme juridique au moyen d'un **appareil institutionnel qui a une double légitimité** : directe (Parlement européen) et indirecte (le Conseil, dont les Ministres sont responsables devant leurs parlements nationaux).

D'autre part, dans la pratique, l'Union européenne a également consolidé le caractère démocratique de nouveaux membres comme l'Espagne, le Portugal et la Grèce, comme elle le fait aujourd'hui, par les négociations d'adhésion, avec les pays d'Europe centrale et orientale.

L'analyse juridique et l'impact politique démentent l'existence d'un « déficit démocratique » dans l'Union européenne. Pourtant, on ne peut nier la présence d'un déficit, mais qui se situe à un autre niveau.

De la légitimité

Du concept de démocratie, il convient de distinguer le concept de légitimité. On peut distinguer deux sortes de légitimité: l'*input legitimacy* qui suppose que le processus de décision soit démocratique et l'*output legitimacy*, qui suppose que le résultat réponde à l'attente des citoyens. Personne ne conteste la légitimité du processus de décision de l'Union (*input legitimacy*), il existe un **déficit dans le résultat** (*output legitimacy*) : les sondages montrent que les Européens estiment ne pas recevoir de l'Europe ce qu'ils en attendent.

Comment renforcer l'*output legitimacy* ? Les participants ont exploité plusieurs pistes discutées dans la Convention pour résoudre en partie cette difficulté, en définissant trois priorités que sont la transparence, la proximité et le contrôle.

Surmonter l'opacité

En vue d'améliorer la transparence, une simplification des procédures et des textes est nécessaire, autant que d'optimiser l'accès aux documents et aux travaux législatifs du Conseil.

Pour la simplification des textes, l'Union européenne devra disposer d'un texte de nature constitutionnelle, un traité constitutionnel, fondé sur la Charte des droits fondamentaux.

Une distance incontournable ?

La taille de l'Union rend inévitable un certain sentiment de distance entre le citoyen et l'appareil institutionnel : il ne sera jamais aussi proche que l'est par exemple l'autorité communale.

Néanmoins, certains instruments pourraient être exploités afin de limiter l'effet de cet éloignement, en instituant par exemple un ***mode d'élection du Parlement européen*** où les élus représenteraient leur circonscription régionale. Ce nouveau mode permettrait une meilleure sanction du travail des députés et un dialogue permanent avec les électeurs. Une meilleure association des régions dans le processus garantirait aussi une augmentation de la visibilité politique. L'atelier a évoqué aussi l'usage du referendum comme moyen de rapprocher le citoyen de la décision politique, mais cette solution ne fait pas l'unanimité.

La ***personnalisation du pouvoir politique*** dans l'Union européenne permettrait par ailleurs d'identifier les interlocuteurs, par exemple en instituant un Président de l'Union européenne élu par un « congrès » européen, structure interparlementaire.

Améliorer l'efficacité du contrôle

La légitimité de l'Union européenne provenant également de sa dimension judiciaire, étendre les pouvoirs de la Cour de justice des Communautés européennes pourrait renforcer la démocratie dans la structure existante.

Le contrôle de l'exécutif est rendu difficile par la ***division du pouvoir exécutif*** entre la Commission (pour la concurrence par exemple), le Conseil, les Etats membres sous des formes très diverses, et parfois les régions. A cette difficulté se superpose le fait que dans l'Union la ***distinction entre l'exécutif et le législatif n'est pas clairement établie***. Cette confusion des pouvoirs et des compétences –confusion qui résulte de la méthode communautaire et est donc difficile à corriger- est une source d'opacité. Un accroissement du rôle législatif du Parlement européen est souhaitable, afin de réduire cette confusion.

D'autre part, les parlements nationaux utilisent des moyens insuffisants pour contrôler les exécutifs nationaux : un ***système efficient de contrôle parlementaire*** sur les actes de ces exécutifs pourrait être institué.

Conclusion

L'Union européenne en tant que structure hybride a besoin de réponses qui tiennent compte de son hétérogénéité. Elles ne pourront être ni exclusivement nationales ni exclusivement supranationales. La transposition de modèles connus n'apporte pas de solution efficace à un modèle original, unique au monde. Si le processus décisionnel des institutions de l'Union européenne est sans conteste le plus démocratique de toutes les institutions internationales, l'interaction constante avec différents niveaux de décisions et d'application demande une révision des procédures pour accroître l'*output legitimacy*, c'est-à-dire le résultat du processus. La Convention, instrument novateur dans ses structures et son fonctionnement, apportera peut-être des réponses adéquates au besoin fort de démocratie qu'expriment les citoyennes et les citoyens.