

INSTITUT EUROPÉEN DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

COLLECTION EURYOPA  
VOL. 56-2009

**La démocratie délibérative européenne :  
quelles solutions au déficit démocratique dans l'Union ?**

Mémoire présenté en vue de l'obtention du  
Diplôme d'études approfondies en études européennes  
Par José Luis Egío

Rédigé sous la direction de Francis Cheneval  
Juré : Maximos Aligisakis  
Genève, septembre 2008

## Table des matières

<b>Remerciements</b>	4
<b>Introduction. Un contexte clair, une époque indéfinie</b>	5
<b>1. La nature complexe de l'UE et les processus délibératifs</b>	8
1.1. Courants politiques où s'inscrit le délibérationnisme	8
<b>2. Singularité de la vision délibérative de l'UE.</b>	
<b>Le réseau institutionnel paneuropéen</b>	17
2.1. La diversité européenne : nécessité de la tolérance, du consensualisme et du procéduralisme politiques	17
2.2. Complexité du réseau institutionnel européen et communication	22
<b>3. Nécessité de politisation du processus d'intégration européen</b>	26
<b>4. Propositions délibératives de réforme</b>	29
4.1. Au-delà du renforcement des pouvoirs du Parlement Européen : le développement de la coopération du PE avec les Parlements nationaux des E.M.	29
4.2. La création d'une deuxième chambre parlementaire de type corporatif	33
4.3. La multiplication des comités sectoriels et d'experts qui travaillent dans des secteurs différents au service du Conseil. Propositions visant l'extension de leur mode de fonctionnement. Le courant fonctionnaliste du délibérationnisme	35
4.4. Consécration formelle et matérielle des droits politiques individuels. Le revenu minimal de citoyenneté, une proposition théorique sans application pratique	42
4.5. La réforme du système médiatique européen. Proposition théorique sans application pratique	43
<b>5. La démocratie délibérative européenne : une actualisation du kantisme</b>	45
5.1. Libre usage public de la raison et autonomie des individus	45
5.2. La libre discussion, clé du succès du travail du souverain	46
5.3. Publicité kantienne et publicité européenne : à la recherche d'accords universellement valables	47
5.4. Séparation des sphères de discussion et de décision	49

<b>6. La critique du directisme à la démocratie délibérative européenne</b>	52
6.1. Les représentants ne se sentent souvent pas responsables devant l'opinion publique	52
6.2. La démocratie délibérative exige trop de vertus civiques des citoyens	54
6.3. Les partisans de la démocratie délibérative méprisent le vote	55
6.4. Barrières linguistiques et élitisme délibératif	57
6.5. L'effondrement de l'universalisme moral et politique, obstacle à la possibilité de la représentation	57
<b>Conclusion. Seul l'emploi d'instruments politiques non conventionnels permettra à l'Europe de faire face à sa crise de légitimation</b>	59
<b>Bibliographie</b>	62

## Remerciements

Je souhaite adresser ici tous mes remerciements à Monsieur Francis Cheneval, professeur à l'Institut Européen de l'Université de Genève. En assistant à ses cours, je me suis posé les questions fondamentales qui ont servi à déclencher la rédaction de ce mémoire. Ses conseils ont été aussi fondamentaux à l'heure où je naviguais sans but, plusieurs réflexions éparpillées se brouillant dans les pages que j'écrivais.

J'ai une gratitude très grande envers Monsieur Antoine Maurice, professeur à l'Institut Européen de l'Université de Genève. J'ai joui de chaque heure de ses cours, qui ont suscité en moi le vif désir de parvenir à cet état d'esprit propre au citoyen du monde. Je le remercie vivement de l'attention qu'il a prêtée à ce travail.

Je veux remercier spécialement Monsieur Maximos Aligisakis, professeur à l'Institut Européen de l'Université de Genève, qui s'est offert pour remplacer Monsieur Maurice dans le jury de soutenance. Grâce à sa générosité j'ai pu exposer mon travail à la date prévue et découvrir d'aspects intéressants qui vont m'aider dans la continuation de mon travail.

Je remercie beaucoup Monsieur Collin Ermans et Monsieur Richard Greiner, qui ont accepté de corriger les fautes d'orthographe et de syntaxe de mon mémoire et m'ont donné des belles preuves de leur amitié dans la phase décisive de son élaboration.

Je m'adresse aussi à mes amis, à cette grande famille européenne et internationale que j'ai trouvée à Genève. Quand la bise traversait la rade en provenance des sommets alpins, je me rendais chez ceux qui m'ont toujours chaleureusement accueilli. Merci à eux.

Les amis magnifiques que j'ai en Espagne n'ont pas été moins importants. Je les remercie pour leur soutien, très précieux au cours des derniers mois.

Mon père et ma mère m'ont toujours encouragé dans mes études. Ce mémoire leur appartient entièrement. Je remercie spécialement mes deux frères, à qui ce mémoire est dédié.

Genève, août 2008.

## Introduction: un contexte clair, une époque indéfinie

Peu après la chute du Mur, advenue en 1989, quelques auteurs parmi les plus importants dans la réflexion politique contemporaine ont construit une image d'un XXe Siècle divisé en une série de vagues de démocratisation qui auraient frappé la presque totalité du globe terrestre. Avec Huntington en tête et son ouvrage *The third wave*<sup>1</sup> comme manifeste fondamental<sup>2</sup>, on nous parle d'une période caractérisée par la succession de vagues démocratiques et contrecoups antidémocratiques<sup>3</sup>.

Le début de la troisième vague de démocratisation, dont on serait encore en train de subir les effets selon l'avis de Huntington, débiterait avec la Révolution des Œillets portugaise de 1974. Cependant, la date clé de cette période serait l'année 1989, considérée non seulement par Huntington, mais par beaucoup d'autres théoriciens en tant que moment où la conception démocratique des institutions politiques s'est fortement renforcée, en atteignant une position de claire hégémonie idéologique en Europe occidentale et centrale.

Malgré le fait qu'une grande diversité de politologues partagent ce schéma, pris à de multiples occasions en tant qu'argument fondateur de la nouvelle réflexion politique<sup>4</sup>, la discussion sur quel doit être le contenu distinctif et positif de la nouvelle vague qui est en marche reste ouverte. Le seul accord qu'on peut trouver parmi les différents courants de pensée politiques contemporaines se borne au signalement de la Chute du Mur, de cet événement négatif qui marque implacablement le présent.

Il est important de souligner que selon l'analyse de Huntington, ce sont des modifications quantitatives qui nous permettent de distinguer une vague démocratique. Ainsi, on peut parler de vague démocratique quand, durant une certaine période, le nombre des pays ou des institutions démocratiques apparaissent est notamment supérieur au nombre des pays où des institutions de ce type succombent. Dans son essai Huntington ne prend pas en compte des aspects qualitatifs (tel le degré de transparence du fonctionnement des institutions ou le caractère des informations politiques que les citoyens reçoivent, par exemple), même si ceux-ci sont d'une importance cruciale afin d'évaluer si une démocratisation globale s'est produite pendant le XXe siècle.

Le fait qu'Huntington contourne l'étude approfondie de l'enracinement des pratiques démocratiques dans ce qu'on appelait auparavant le *Monde Libre*, n'est pas sans importance, surtout si on veut aller au-delà d'un travail académique de déchiffrement analytique et d'attribution d'étiquettes. L'étude des traits qualitatifs qui établissent l'altérité et la distinction au sein du Monde Démocratique constitue un premier pas fondamental si on veut aller au-delà des travaux purement descriptifs. Ces derniers ne peuvent nous offrir qu'un résumé compréhensif de la marée d'événements désordonnés qui constituent le passé.

---

<sup>1</sup> HUNTINGTON, Samuel P, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>2</sup> En raison de sa date de publication, qui est contemporaine aux événements qui secouèrent l'URSS et certains de ses alliés.

<sup>3</sup> Huntington parle d'une première (1828-décennie de 1920), d'une deuxième (1943-1962) et d'une troisième vague (1974- ?).

<sup>4</sup> Un grand nombre de politologues partagent la considération de l'année 1989 comme un *nouveau début* pour la pensée politique. Voir, par exemple, HELD, David, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995 ou SARTORI, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza, 1993.

Le regard attentif à la différence qualitative est le seul qui peut nous permettre de faire face à l'impression de *pur contemplateur* qu'on éprouve en lisant *The third wave*. L'individu a l'impression d'être accoudé en train de regarder un jeu d'échec ou tantôt ce sont les pions blancs (au service de la démocratie) qui avancent, tantôt ce sont les pions noirs qui moyennant une sordide ruse récupèrent du terrain. On ne trouvera là, au-delà de l'analyse géostratégique, aucune réflexion sur le contenu positif qui différencie chacune des vagues de démocratisation, en faisant d'elles des concepts politiques clairs et distincts. Pas de trace non plus de la moindre caractérisation servant à définir notre époque ou des *points de fuite* qui soulèvent en nous des espoirs de changement à l'intérieur des organisations politiques desquelles on fait partie.

Cette marginalisation des éléments qualitatifs de l'étude des démocraties contemporaines est saillante, surtout si on pense à un contexte politique énormément modifié par la redéfinition des rapports *ami-ennemi*, noyau élémentaire du concept du politique selon Carl Schmitt.

Étant donné la diminution de la rivalité avec la Russie<sup>5</sup> et les changements de régime que beaucoup de pays ayant signé le Pacte de Varsovie (instrument central de la politique de sécurité du Bloc de l'Est) ont entrepris, beaucoup de théoriciens<sup>6</sup> sont en faveur d'une augmentation substantielle du degré de participation des citoyens dans la prise des décisions politiques, voire d'une élévation qualitative du niveau de démocratie déjà atteint par les institutions politiques occidentales moyennant l'octroi de nouveaux droits politiques aux citoyens<sup>7</sup> afin d'avancer vers la réalisation pratique de l'idéal normatif de *souveraineté populaire en exercice continuels*<sup>8</sup>, déjà présent dans les réflexions des *Pères fondateurs* du discours autour des démocraties modernes.

Ceci dit, les points de désaccord entre les projets de réforme des institutions démocratiques sont très nombreux. Les ouvrages consacrés à ce but esquissent des propositions qui ne sont pas facilement dissociables : démocratie participative, démocratie délibérative, démocratie directe,... Par ailleurs, beaucoup de plans de régénération démocratique formulés avec hardiesse ne sont pas facilement applicables au niveau pratique<sup>9</sup>.

Le manque de consensus est le résultat de cette diversité de propositions théoriques et de stratégies pratiques qui caractérise la théorie démocratique contemporaine.

Étant donnée l'étendue des débats contemporains autour de la démocratie, au cours de cet ouvrage nous nous bornerons à l'analyse des postulats théoriques du délibératisme, considérés dans le cadre politique de l'Union Européenne.

En effet, en raison de la complexité de sa structure, de la multiplicité des acteurs et organismes politiques qui y sont impliqués et du recours habituel aux pratiques consensuelles (voir section 2),

---

<sup>5</sup> Avec laquelle, on serait maintenant selon un jugement carlschmittien dans une phase où « l'adversaire ne porte plus le nom d'ennemi », « où la guerre ne paraît plus » et « où il n'est question que d'exécutions de sanctions, d'expéditions punitives, de pacifications, de sauvegarde des traités, de police internationale et de mesures destinées à garantir la paix », SCHMITT, Carl, *La notion du politique. Théorie du partisan*, Paris, Champs-Flammarion, 1992, p. 126.

<sup>6</sup> Parmi lesquels BARBER, Benjamin, *Strong democracy: participatory politics for a new age*, University of California Press, 1984; HABERMAS, Jürgen, *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, 1997, BOHMAN, Jacob *Public deliberation. Plurality, complexity and democracy*, Cambridge, MIT Press, 1996 ou David HELD jouent le rôle de précurseurs.

<sup>7</sup> Il s'agirait plutôt d'un développement pratique de droits qui sont déjà reconnus par les Constitutions démocratiques, de façon à que ces droits trouvent une traduction adéquate dans le fonctionnement réel des institutions politiques.

<sup>8</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques, conçoit un régime politique où les « assemblées du peuple (...) sont l'égide du corps politique et le frein du Gouvernement », *Le Contrat Social*, in *Œuvres Complètes*, Vol. III, Paris, Gallimard, 1964, p. 428.

<sup>9</sup> Voir par exemple, la critique que Gérard RAULET adresse à Jürgen HABERMAS dans son article « Critique de la raison communicationnelle », dans BOUCHINDHOMME, Christian et ROCHLITZ, Rainer (directeurs), *Habermas, la raison, la critique*, Paris, Cerf, 1996, pp. 69-103.

L'Union Européenne est considérée aujourd'hui comme une des arènes politiques où les discours en faveur d'une démocratie délibérative trouvent un meilleur accueil (voir l'implémentation de certains des recommandations délibératives dans le Traité de Lisbonne dans la section 4).

Afin de faciliter la compréhension du lecteur, nous introduirons progressivement les différents concepts qui forment la base théorique du délibérationnisme, opérant une synthétisation pédagogique de différents ouvrages clés rédigés par philosophes et politologues contemporains de la taille de Habermas, Jean-Marc Ferry, Schmitter ou Eriksen.

Pour mieux comprendre la liaison étroite qui existe entre les politiques délibératives et les théories sur l'intégration européenne, nous parlerons d'abord des courants politiques qui ont servi d'inspiration et précèdent le délibérationnisme contemporain (section 1). Les ouvrages que nous avons considérés comme faisant partie du courant délibérationniste peuvent être compris, d'une certaine façon, en tant que réponses à certains problèmes fondamentaux que les théories politiques qui l'ont précédé n'ont pas su affronter.

Après l'analyse des nouveautés que l'approche délibérative introduit dans le discours autour de l'UE (section 3), nous procéderons à l'étude de la manière dans laquelle les concepts élaborés au sein de ce courant sont utilisés pour forger des propositions de réforme des institutions européennes (section 4). De nombreux projets politiques de nature délibérative (pas toujours conciliables entre eux, comme on verra par la suite) sont censés réduire le déficit démocratique subi par les institutions européennes. Dans ce sens, le développement de nouvelles arènes adaptées au débat politique est considéré comme le meilleur remède au désenchantement que les citoyens européens éprouvent vis-à-vis de l'Union.

Tant les postulats théoriques que les propositions pratiques délibérationnistes ont fait l'objet de nombreuses critiques qu'on analysera dans les sections 4 et 6. Considérant que pour que la discussion publique idéale à laquelle songe Habermas<sup>10</sup> ait lieu, sont nécessaires des participants doués de vertus communicatives peu fréquentes, on reproche aux auteurs "pro-délibération" un certain manque de réalisme et le caractère élitiste de leurs arguments.

Jugeant que la séparation entre les sphères de la discussion et de la délibération qui s'opère, par exemple, dans les théories de Habermas ou Ferry, héritage de certains postulats politiques kantien (section 5), fait obstacle à une augmentation de la participation citoyenne dans les institutions européennes, des auteurs favorables à un recours accru aux procédures de décision caractéristiques de la démocratie directe considèrent les projets délibératifs de réforme de l'Union comme des *faux remèdes* au déficit démocratique (section 6).

Ceci dit, cet ouvrage ne saurait être résumé comme une condamnation en bloc de la théorie délibérative de la démocratie. Même les partisans les plus aguerris de l'introduction du référendum dans le système décisionnel de l'UE considèrent celui-ci seulement en tant que complément adéquat à l'implémentation d'autres recettes censées « établir un lien, une communication entre électeurs et élus »<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Une discussion capable d'aboutir à un consensus intersubjectif satisfaisant pour toutes les parties qui y sont présentes.

<sup>11</sup> GREWE, Constance, « La contribution de l'Europe à l'idée et à la consécration de la démocratie directe » dans AUER, Andreas et FLAUSS, Jean François (dirs.), *Le référendum européen*, (Actes du colloque international de Strasbourg, 21-22 février 1997), Bruxelles, Bruylant, 1997. p. 55.

## 1. La nature complexe de l'UE et les processus délibératifs. Singularité de la définition délibérative de l'Union

Le point de départ de la plupart des propositions des réformes des institutions européennes est une certaine analyse de la nature de l'UE. Il s'agit d'une tâche descriptive qui est peut-être encore plus difficile que la tâche normative qui la complète. En effet, les caractéristiques de cet objet politique non identifiable (OPNI) qu'est l'UE, font l'objet de controverses parmi les politologues qui travaillent sur le sujet.

Ainsi, c'est à partir de la vision qu'ils offrent sur la nature de l'UE, à partir des points qu'on croit être les vraies clés du fonctionnement des institutions bruxelloises, que les différents théoriciens construisent leurs remèdes aux maux normatifs et fonctionnels de l'UE.

Puisque parmi les études consacrées à la nature de l'Union Européenne, la plupart mélangent des contenus descriptifs avec la prescription de certains buts<sup>12</sup>, il est parfois difficile d'établir les limites qui séparent la réalité européenne de son idée.

Au cours de cette section on analysera des différentes définitions de l'UE, toutes liées au courant délibérationniste que nous allons étudier en profondeur dans ce travail académique.

Nous allons d'abord offrir une synthèse de la diagnose fédéraliste sur l'état actuel de l'Union et de son projet continental. On verra dans la section 4 les moyens par lesquels les politologues délibératifs pensent transférer à la réalité la grande idée d'une Europe fédérale.

### 1.1. Courants politiques où s'inscrit le délibérationnisme

#### a) Le fédéralisme

##### a1) La définition fédéraliste. L'Union Européenne, une confédération impuissante

Pour les auteurs qui se réclament fédéralistes, l'Union Européenne est avant tout une espèce de Confédération d'États qui, confrontés à des défis globaux, ne peuvent plus garantir la sécurité politique et économique de leurs citoyens.

Le contexte économique qu'États, institutions internationales et grandes sociétés ont créé ne laisse plus de place aux initiatives et à l'effort isolé de quelques États qui voudraient s'opposer aux conséquences antisociales de la mondialisation économique. Si ces États appliquent des mesures destinées à garantir ou approfondir les droits sociaux dont leurs citoyens jouissent, ils risquent de voir partir ailleurs les capitaux nécessaires au fonctionnement de l'économie et au maintien de l'emploi.

Des auteurs sociaux démocrates comme Habermas ou Ferry sont d'accord sur ce point. Pour le premier c'est la compétition avec les « nouveaux pays industriels », très difficile étant donné les coûts salariaux très bas et la faiblesse des droits sociaux et du travail dans beaucoup de régions du monde, qui rend suicidaire cette attitude.

Pour Habermas<sup>13</sup>, l'État nation et la régulation démocratique associée à l'État se voient débordés à plusieurs niveaux :

---

<sup>12</sup> Que, selon l'avis des différents politologues et philosophes, l'Union *devrait* atteindre dans ses futurs développements

<sup>13</sup> HABERMAS, Jürgen, *Après l'État-nation*, Paris, Fayard, 2000, pp. 57-76.

-L'État administratif succombe face à la pression de la concurrence fiscale entamé avec d'autres États. Nous avons à voir ici avec une concurrence inter étatique dont les seuls bénéficiaires sont les grands capitaux, qui obtiennent à chaque fois, de meilleures conditions pour leur investissement et leur multiplication.

-L'État territorial n'est plus capable de gérer beaucoup de problèmes globaux tout seul. Pensons à l'interdépendance étatique dans des domaines comme l'énergie<sup>14</sup>, la santé<sup>15</sup>, la sécurité<sup>16</sup>, l'immigration<sup>17</sup>,... Ce sont des domaines où l'exercice de la souveraineté nationale est toujours borné et, parfois, fictif.

-Les organisations internationales, même si douées d'une légitimité normativement insatisfaisante (surtout si nous la comparons avec la légitimité démocratique des États nations européens), réclament à chaque fois plus de compétences appartenant jadis aux États. Le rôle d'institutions comme la Commission Européenne, la Banque Mondiale ou le Fond Monétaire International dans la régulation économique globale, leur capacité à influencer les États n'a cessé d'être soulignée ces dernières décennies<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Pour faire face à une situation où « en l'absence d'une politique extérieure commune et surtout autonome de l'Union (...) d'éventuelles erreurs politiques et économiques américaines dans la région du Golfe risquent d'entraîner l'UE dans la débâcle et de mettre en danger la sécurité de notre approvisionnement en pétrole et en gaz » (PAUWELS, Jean Pierre, *Géopolitique de l'approvisionnement énergétique de l'Union Européenne au XXIe siècle*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 319-320), un *Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique* a été publié par la Commission le 29 novembre 2000. Cependant, l'adoption de stratégies communes par rapport à l'approvisionnement énergétique se fait encore attendre. L'unilatéralisme des différents États membres est prédominant. Dans la politique énergétique, l'« esprit de solidarité entre les États membres » qui a été encore invoqué par le Conseil européen en 2007 ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf)), s'incline devant « la liberté dont dispose chacun d'entre eux de choisir son propre bouquet énergétique ». Le cas récent ayant soulevé les polémiques les plus intenses entre des États membres est celui du projet de gazoduc nord européen. Les pays baltes, les pays scandinaves et la Pologne s'opposent à l'accord bilatéral entre Russes et Allemands et considèrent ce projet comme étant contraire aux intérêts de l'Union européenne. Voir à cet égard PAILLARD, Christophe Alexandre, *L'Allemagne, la Russie et l'énergie* in *European issues* n° 55, Fondation Robert Schuman, mars 2007.

[http://www.robert-schuman.eu/question\\_europe.php?num=qc-55](http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qc-55)

<sup>15</sup> Des épidémies comme la crise de la vache folle ou la grippe aviaire ont suscité de réponses internationales où l'Union Européenne a joué un rôle très important à côté de l'Organisation Mondiale de la Santé ou l'Organisation Mondiale de la Santé Animale.

<sup>16</sup> Dans l'UE, la PESC s'est beaucoup développée depuis sa naissance en 1992 (Traité sur l'Union Européenne). Le Traité de Lisbonne change beaucoup sa configuration actuelle. Il institue la figure d'un Haut Représentant à la politique extérieure qui maîtrisera l'agenda de l'Union dans ce domaine. Sa participation au Conseil Européen consacré à la politique étrangère et à la Commission, dont il sera l'un des membres, assurera une cohérence accrue entre les positions soutenues par les différentes institutions européennes. Le Service européen pour l'action extérieure peut aussi être envisagé comme une sorte d'embryon de service diplomatique.

La vigueur que des organisations comme l'OTAN montrent même après la chute du Mur de Berlin est un autre exemple que, même si aujourd'hui on pourrait croire que le risque de guerre en Europe est petit, le chemin entrepris par les États n'est pas celui d'abandonner des alliances transnationales qui ont contribué dans le passé à assurer son intégrité territoriale. Les derniers événements de l'histoire de l'OTAN (nouvelles adhésions, élargissement du champ d'action,...), témoignent plutôt d'une confiance accrue de la part des États membres.

<sup>17</sup> Les États membres de l'UE et la Commission ont conclu sur ce sujet de nombreux accords au cours des dernières années (Conseil européen d'octobre 1999 à Tampere, programme de La Haye adopté en 2004, etc.). Ils ont étendu cette coopération aux États limitrophes et à ceux d'où proviennent la plupart des candidats qui émigrent sur le vieux continent (Albanie, Maroc, Macao, Sri Lanka,...).

<sup>18</sup> CHAVAGNEUX, Christian, « Les institutions internationales et la gouvernance de l'économie mondiale » in *L'économie mondiale 1998*, Paris, La Découverte, 1997 ; GEORGE, Susan & SABELLI, Fabrizio, *Faith and Credit : the World Bank's Secular Empire*, Boulder, Westview Press, 1994 ; CHOMSKY, Noam, *Profit Over People: Neoliberalism and Global Order*, New York, Seven Stories Press, 1999.

-Les liens de solidarité deviennent faibles dans la société qui résulte de la mondialisation. D'une part, si nous comparons la représentation actuelle des partis de gauche censés rassembler les travailleurs européens avec la représentation qu'ils avaient dans les institutions démocratiques en Europe de l'Ouest entre 1950 et 1970, il est évident que nous assistons à une crise du facteur travail comme rassembleur social. Habermas associe cette situation à une attitude erronée de la part de beaucoup de partis de gauche, pour lesquels la solidarité de classe était toujours bornée par les frontières nationales.

D'autre part, l'individualisme et le développement d'identités cosmopolites, liées à la hausse de l'immigration vers l'Europe et à la diffusion de masse des produits et des modes internationales, rendent faible la cohésion sociale qui était jadis assurée par le lien national. Le manque de solidarité qui caractérise les sociétés contemporaines nous oblige alors, selon le penseur allemand, à tenter des stratégies politiques participatives, capables de tisser de liens de solidarité post nationales et transnationales.

Pour l'ensemble des auteurs fédéralistes, la réponse aux défis de la mondialisation ne peut être que multinationale. C'est pour cela que même si, d'habitude, ils montrent une attitude très critique par rapport à la démarche actuelle de l'Union Européenne, jugée être un projet encore incomplet, ils fondent cependant la plupart de leurs espoirs sur une Europe douée de nouvelles compétences et ressources (dans le domaine de la politique sociale<sup>19</sup>, de la politique sécuritaire et extérieure<sup>20</sup>,...).

Pour les partisans de l'Europe fédérale, l'Union Européenne actuelle à dessin confédéral n'est garante que d'une efficacité médiocre, celle des petits projets qui sont un pis-aller pour faire face à l'érosion continue de l'État-providence et à une dépendance sécuritaire manifeste. C'est pour cela, par exemple, que les compétences assumées par l'UE et la façon dont elles sont gérées à présent nous permettent de parler d'une Politique Extérieure et de Sécurité Commune, même s'il

---

<sup>19</sup> Dans le domaine de la politique sociale, c'est par exemple Pierre BOURDIEU qui avait concentré ses espoirs sur une "Europe sociale fondée sur une alliance entre les travailleurs des différents pays européens". Cette association serait la seule "capable de neutraliser les menaces que les travailleurs de chaque pays font peser, à travers le *dumping social* notamment, sur les travailleurs des autres pays", *Contre-feux*, Paris, Libér-Raisons d'agir, 1998, p. 70.

De son côté, Antonio NEGRI pense à l'Europe comme un espace politique non utopique de résistance effective aux conséquences non désirables de la globalisation. Cet espace s'adapte très bien à la composition technique d'un nouveau prolétariat européen caractérisé par la mobilité, l'immatérialité et la flexibilité, *Europa y el Imperio*, Madrid, Akal, 2005.

Pour Jean-Marc FERRY, une Union Européenne qui s'engagerait dans un projet social de défense des acquis historiques qui composent le modèle social européen constituerait le point d'arrivée du parcours civilisateur continental. Voici le sens de la défense de FERRY d'un Revenu primaire inconditionnel qu'on étudiera dans la section 4.4 et qui est présente dans son travail *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2002.

Finalement, en accord avec les postulats généraux de la théorie de l'action communicative de HABERMAS, le but principal de l'Union Européenne est celui de trouver des solutions dialoguées et concertées aux problèmes posés par la mondialisation économique. Il s'agirait d'éviter que la méfiance entre les États-membres et la concurrence déloyale (taxes, coûts du travail,...) qui l'accompagne ne finissent par mettre à genoux l'ensemble d'agents régulateurs, engagés maintenant « dans une course folle à la dérégulation », *Après l'État-nation... op. cit.*, p. 75.

<sup>20</sup> Voir à nouveau Jürgen HABERMAS, pour qui, étant donné que les objectifs de la génération des fondateurs (Schumann, De Gasperi et Adenauer) ont perdu leur importance, il est temps de travailler dès maintenant en faveur d'une UE capable « d'initier, dans une Europe à plusieurs vitesses, non seulement une politique étrangère commune, mais également une politique de sécurité et de défense commune ». *Une époque de transitions. Écrits politiques 1998-2003*, Paris, Fayard, 2005, p. 154.

Partant de postulats politiques très différents, l'entrepreneur français Jérôme MONOD, directeur de cabinet de Jacques Chirac entre 1975 et 1976 et président actuel du Conseil de Surveillance de Suez Lyonnaise des Eaux soutient, dans son *Manifeste pour une Europe souveraine* l'augmentation de la capacité européenne de se faire entendre « dans les négociations commerciales ou financières qui organisent la vie du monde » et dans des conflits où « elle aura aussi à défendre ses intérêts, y compris par la force, lorsque la diplomatie aura échoué », MONOD, Jérôme et MAGOUDI, Ali, *Manifeste pour une Europe souveraine*, Paris, Odile Jacob, 1999, p. 121.

est très difficile de signaler des points d'accord européens clairs par rapport aux conflits principaux qui sont actifs dans le monde.

Afin de répondre à ces contradictions, les discours fédéraux nous proposent une « future grande Union », dont la nature devrait être substantiellement modifiée. La proposition de réforme fédéraliste a été synthétisée dans un discours public à grand écho prononcé par M. Joschka Fischer (Ministre allemand des Affaires Etrangères en 2000) à l'Université Humboldt de Berlin :

« Autant de questions auxquelles toutefois il existe une réponse toute simple: le passage de la Confédération de l'Union à l'entière parlementarisation dans une Fédération européenne que demandait déjà Robert Schuman il y a cinquante ans. Et cela ne veut pas dire moins qu'un parlement européen et un gouvernement, européen lui aussi, qui exercent effectivement le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif au sein de la Fédération. Cette Fédération devra se fonder sur un traité constitutionnel »<sup>21</sup>.

a2) Un but fédéral à atteindre avec des moyens délibératifs

C'est à l'approche fédéraliste qu'on associe le plus souvent les propositions délibératives de réforme de l'UE. En effet, le modèle d'une Union délibérative sert de complément parfait aux théories fédéralistes. Cependant, comme on a souvent reproché à Spinelli, Habermas et autres partisans d'une fédération européenne, les seuls éléments qui sont clairs dans leur projet, ce sont les buts particuliers qu'ils poursuivent : la création d' « un *largo stato federale, il quale disponga di una forza armata europea al posto degli eserciti nazionali* » et qui « *spezzi decisamente le autarchie economiche, spina dorsale dei regimi totalitari* »<sup>22</sup>. Les mêmes revendications, que soutenait Spinelli il y a presque septante années, ont été modifiées en raison des changements conjoncturels. Elles se retrouvent ainsi dans des volumes récemment publiés par Jürgen Habermas, à la tête du fédéralisme européen contemporain<sup>23</sup>.

Malgré la clarté par rapport aux objectifs à atteindre, les critiques de l'approche fédérale considèrent que c'est au moment de penser aux moyens de souder fédéralement l'Europe que les héritiers de Spinelli manquent de cohérence. La véhémence et la continuité avec laquelle sont revendiqués les buts ci-dessus énoncés manqueraient d'instruments adéquats pour sa mise en marche, ce qui montrerait l'irréalisme de la proposition fédérale générale.

Selon l'avis de David Miller, l'Union Européenne ne pourra jamais se constituer en tant qu'État fédéral puisque tout État solide est fondé sur une identité nationale définie dans ces termes :

« A community constituted by mutual belief, extended in history, active in character, connected with a particular territory, and thought to be marked off from other communities by its members' distinct traits »<sup>24</sup>.

Les auteurs "pro-fédération" réinterprètent cette longue liste de prérequis que les défenseurs de l'État nation considèrent indispensables au succès de toute communauté politique en offrant une alternative citoyenne et constitutionnelle. Selon l'avis de Habermas, qu'on étudiera en détail dans les sections suivantes, des liens civiques peuvent suppléer adéquatement le rôle intégrateur que les *mythes fondateurs* jouaient auparavant dans les communautés. Ils éviteraient par ailleurs, les affrontements identitaires qui ont secoué l'Europe au cours des siècles précédents.

---

<sup>21</sup> FISCHER, Joschka, *De la Confédération à la Fédération - réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, Discours prononcé à l'Université Humboldt de Berlin, le 12 mai 2000.

<sup>22</sup> SPINELLI, Alfio, *Il manifesto de Ventotene (1941)*, in ANGELINO, Luciano, *Le forme dell'Europa. Spinelli o della federazione*, Genova, Il Melangolo, 2003, pp. 193-194.

<sup>23</sup> Voir, par exemple, le recueil de textes de HABERMAS, Jürgen, *Sur l'Europe*, Paris, Bayard, 2006.

<sup>24</sup> MILLER, David, *The nation-state: a modest defence*, London-New York, Routledge, 1994.

Les propositions délibératives, considérées en tant que complément pratique de la vision fédérale de l'Union, servent à renforcer la crédibilité d'une théorie politique qui offre, avant tout, une vision finaliste du projet d'intégration européen. Le développement des pratiques délibératives et la création d'une sphère publique à taille continentale sont considérés à cet égard comme les moyens nécessaires pour la réussite du projet fédéral européen.

Le fédéralisme est en conclusion dans un rapport direct avec les discours délibératifs qui constituent l'objet central de notre analyse. C'est pour cela que la plupart des auteurs "pro-fédération" que nous avons cités (Habermas, Ferry,...) souscrivent en même temps aux thèses fédéralistes et délibératives. Inutile alors de différencier clairement ces deux genres de discours sur l'UE, puisqu'ils se révèlent en fait, comme complémentaires.

## b) Le fonctionnalisme

b1) La définition fonctionnaliste. L'UE, une union d'États chargée de répondre à leurs besoins fonctionnels

Toujours fondée sur une réflexion sur l'utilité du corps politique continental, l'approche fonctionnaliste est beaucoup moins critique quant à la structure actuelle de l'Union. La plupart des auteurs inscrits dans ce courant considèrent presque exclusivement des arguments utilitaristes et négligent par contre, les arguments normatifs en faveur d'une participation accrue de la part des citoyens européens qui apparaissent souvent dans les projets fédéralistes d'intégration continentale.

Aux yeux des fonctionnalistes, ce qui compte dans une organisation politique c'est qu'elle puisse remplir d'une façon satisfaisante des missions ou des fonctions clairement définies. Plus clairement définis seront ces objectifs, plus adéquatement on pourra déterminer les moyens de les accomplir. L'histoire de l'UE serait un témoignage magnifique de cette conviction fonctionnaliste. Les objectifs initialement tracés, la création d'une union douanière et ensuite d'un marché économique unifié, sur lesquels l'ensemble des États membres étaient d'accord au moment de la fondation de la Communauté Économique Européenne ou de leur adhésion à la structure politique continentale, ont été à cette égard exemplairement atteints. Par contre, par rapport à d'autres objectifs sur lesquels l'unanimité n'a pas fait le plein parmi les pays qui intègrent l'Union (pensons à l'élaboration d'une politique sociale ou à la mise en oeuvre d'une défense commune), les avancements ont été lents et moins importants.

Une autre formule qui exprime bien cette approche pragmatique des réalités politiques, spécialement importante dans une époque caractérisée par des nécessités sociales aiguës (David Mitrany, l'auteur fondateur de ce courant de pensée politique écrivit son texte majeur, *A Working Peace System*, en 1943) est la suivante :

« Functionalist approaches to world politics –and therefore to European integration- have tended to coalesce around a distinct, if somewhat broad-ranging, agenda. At the core of this agenda is the prioritization of human needs or public welfare, as opposed to, say, the sanctity of the nation-state or the celebration of any particular ideological credo »<sup>25</sup>.

Les questions idéologiques et normatives demeurent alors en second plan et une certaine sorte de gestion ou d'administration des nécessités collectives prend la place de la politique, qui dans d'autres conceptions théoriques est associée par définition au débat public sur les moyens et les fins et à la participation du plus grand nombre dans la prise des décisions<sup>26</sup>. Le fonctionnalisme est par

<sup>25</sup> ROSAMOND, Ben, *Theories of european integration*, London, Macmillan Press, 2000, p. 33.

<sup>26</sup> Les études de Hannah ARENDT sur l'apparition du citoyen dans les institutions politiques de l'Athènes classique sont très intéressantes et peuvent servir à compléter la brève référence faite dans notre travail. Un des travaux les plus admirables que Arendt a écrit sur ce sujet figure dans les fragments posthumes de son projet d'*Introduction à la politique*, où elle définit avant tout la *polis* comme un espace public (« it is political and therefore different from other settlements –for which the Greeks had a different word : *aste-*, because it is

contre, essentiellement technocratique. C'est aux experts sur les problèmes qui affectent la structure politique commune à qui incombe la responsabilité de décider à propos des solutions qui peuvent être envisagées. Une fois encore, c'est la définition claire et distincte des fins de l'organisation qui est à la base de la division entre décideurs experts et sujets inexperts. Seuls les premiers ont la capacité de garder toujours en tête les objectifs principaux du système politique et d'établir une classification des différentes missions intermédiaires que l'organisation politique doit accomplir. Le monopole de la capacité de décision dont jouissent les experts ou les bureaucrates en place, tourne, selon un raisonnement vieux comme Aristote, à l'avantage commun.

Une structure politique transnationale comme l'Union Européenne est soutenue depuis cette perspective parce qu'un ensemble de nations peut sans doute accomplir beaucoup plus de fonctions qu'une nation isolée. Même si sur ce point on peut parler d'une convergence avec l'approche fédéraliste, il est important de souligner la différence philosophique fondamentale sous-jacente à ces deux conceptions du politique. Pour le fonctionnalisme, le soutien à une Europe unifiée n'a rien à voir avec une motivation idéologique. A n'en point douter, au cas où un État serait capable de satisfaire avec aisance tous les besoins de ses citoyens, sa présence dans une organisation politique internationale n'aurait plus de sens :

« The decision to proceed with integration or to oppose it rests on the perception of interests and on the articulation of specific values on the part of existing political actors »<sup>27</sup>.

La contradiction qui affecte aujourd'hui la doctrine fonctionnaliste et qui met en doute la validité de sa vision de l'Union est la suivante<sup>28</sup>. Puisque les deux grands objectifs qui ont motivé la naissance de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier en 1951 et de la Communauté Economique Européenne et de l'Euratom en 1957 ont été dépassés, nous ne pouvons plus parler avec le même enthousiasme que jadis de la pacification européenne, de l'intégration de l'Allemagne en Occident ou de la création d'un marché commun. Ces deux buts originels peuvent évidemment être invoqués afin de légitimer le processus d'intégration européenne, mais la légitimité qu'ils confèrent aux institutions européennes n'est plus une légitimité fonctionnelle mais historique.

Sans contester le noyau fondamental de la théorie fonctionnaliste, on aurait besoin de nouveaux *outputs*, d'être en disposition d'accomplir de nouveaux objectifs si l'on veut justifier l'existence d'une organisation politique européenne, exécutive et législative, ayant des responsabilités plus hautes que la simple gestion d'un marché économique commun et d'un continent pacifié.

Que de brillants résultats dans des domaines jusqu'à maintenant relativement négligés par l'Union (politique sociale et politique extérieure principalement) puissent être atteints sans une implication populaire, allant au-delà du consensus fonctionnel des experts et des gestionnaires du quotidien, est mis en doute par les partisans de politiques communautaires participatives.

Pensons par exemple au développement d'une armée européenne qui remplacerait les armées constituées dans chaque État-nation pour mieux faire entendre la voix de l'Europe et de ses États dans le monde. Ce pas inouï requiert sans doute, un soutien citoyen impossible à atteindre sans un développement préalable d'instruments de fusion idéologique entre les citoyens des différents États membres et sans un consentement manifeste de la part des citoyens, qui comme on dit dans la théorie politique classique<sup>29</sup>, mettraient alors leurs vies à disposition du souverain européen. La simple expression de ce consentement passe par une participation réelle et informée des citoyens aux processus de prise de décision où tout ce genre d'initiatives pourrait être entrepris.

---

purposefully built around its public space, the agora, where free men could meet as peers on any occasion »), *The Promise of Politics*, New York, Schocken Books, 2005, p. 123.

<sup>27</sup> HAAS, Ernst, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1968.

<sup>28</sup> Nous suivons dans cette partie de notre analyse le brillant article de HABERMAS, Jürgen « Why Europe Needs a Constitution ? », *New Left Review*, n° 11, September-October 2001, pp. 6-11.

<sup>29</sup> HOBBS, Thomas, *Du Citoyen*, Paris, Flammarion, 1982, p. 152.

Un des membres du binôme fonctionnaliste « monopole des décisions par les experts + recherche de la satisfaction des besoins généraux » devra tomber dans l'Union du XXIème siècle.

b2) Fonctionnalisme et délibérationnisme. Une meilleure communication pour une efficacité accrue de l'UE

Même si l'accent que le fonctionnalisme met sur l'efficacité des institutions pourrait sembler radicalement contraire à l'association qu'on fait habituellement entre délibération et participation, dans la théorie contemporaine sur le fonctionnement du système démocratique européen, ces deux pôles apparemment opposés se rapprochent. On conteste ainsi « un dilemme entre efficacité du système et participation des citoyens »<sup>30</sup> qui se révèle faux.

En effet, une théorie comme la fonctionnaliste, qui met l'accent sur les processus communicatifs qui se déroulent au sein des sous-systèmes sociaux est particulièrement proche du discours délibérationniste et constitue à notre avis un élément indispensable pour la compréhension de la richesse des propositions délibératives. Un rappel de certains postulats du fonctionnalisme de Niklas Luhmann est à cet égard incontournable si on veut saisir la logique du courant fonctionnaliste du délibérationnisme, la plus éloignée des postulats participatifs, dont on étudiera les propositions pratiques dans le paragraphe 4.3 de ce travail.

Selon l'avis de Luhmann, les différents systèmes sociaux (politique, économique,...) sont constitués de communications. C'est le flux communicatif qui assure la survie d'un système quelconque et son autoproducton ou "autopoiesis". Moyennant les communications qui se développent à l'intérieur de chaque système, les acteurs sociaux qui y prennent part trouvent les règles auxquelles ils doivent adapter leur conduite. C'est l'adéquation à ces impératifs autonomes et propres à chaque système qui rend prévisible la conduite des acteurs et contribue au fonctionnement *ordonné* de la société. Ils forment dans son ensemble la logique d'interaction propre à chaque système.

Il est clair que le système politique n'aurait aucune chance de survivre s'il n'était pas capable de se doter des instruments de communications nécessaires à l'exercice de sa fonction, « la réalisation de décisions contraignantes et collectives pour le système sociétal »<sup>31</sup>. Afin de rendre effectivement les décisions politiques contraignantes le système politique a développé sa propre description, l'État, qui dans la théorie sociologique de Luhmann, ne serait que la forme dans laquelle le système politique décrit ses propres opérations.

Sous le terme d'État on fait ainsi référence à plusieurs sous-systèmes du système politique, chargées de la prise de décisions dans la pluralité de domaines administrés. La sémantique de l'État serait nécessaire pour conduire à l'unicité et à la simplicité un système politique à chaque fois plus complexe, composé comme on vient de dire, de plusieurs sous-systèmes associés à des fonctions politiques particulières.

La sémantique de l'État nous permettrait aussi de maintenir l'illusion d'un sujet (l'État) qui agirait selon une volonté composée des petites volontés de chacun d'entre nous. Il est, à cet égard, censé être le responsable de l'établissement de l'ordre au milieu de la nuée d'événements insaisissables qui constituent l'environnement de notre système psychique (le Moi, dans une théorie subjectiviste). Cet État, moyennant ses fictions sémantiques et l'auto-description complaisante que les acteurs sociaux se font de leur propre conduite, donne le sens et l'orientation aux actions que les différents *subjects* réalisent à l'intérieur de systèmes sociaux à caractère totalement inhumain. En effet, aucun des

---

<sup>30</sup> SAURUGGER, Sabine, « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons politiques*, n° 10, mai-juillet 2003. Le dilemme posé par SAURUGGER est le suivant : « Si l'on souhaite démocratiser l'Union européenne en renforçant la participation des citoyens au processus de *policy making*, on doit accepter une diminution de l'efficacité de l'Union. Si, au contraire, on souhaite améliorer l'efficacité du système, en établissant des mécanismes pour réagir aux problèmes politiques qui se posent à la fois au niveau national et international, c'est la participation des citoyens aux processus qui diminue », p. 158.

<sup>31</sup> LUHMANN, Niklas, *Politique et complexité*, Paris, Cerf, 1999, p. 86.

termes liés à ceux de participation, action, ..., n'ont de sens si on considère comme Luhmann, que chaque système est autosuffisant et développe ses propres impératifs détachés du monde de la vie des sujets qui y prennent partie.

Jürgen Habermas a contesté au cours de ces dernières décennies "l'autopoïesis" des systèmes, s'attaquant spécialement au fonctionnalisme juridique et politique soutenu par Luhmann. En polémique avec son compatriote, Habermas s'est opposé aux théories qui décrivent le droit en tant que système fonctionnel dont la mission se bornerait à créer des règles de conduite à suivre par les acteurs du système. La conception du droit développée par Luhmann<sup>32</sup>, héritière du regard objectivant de l'Économie Politique Anglo-saxonne, nous présente l'image d'un droit autorégulé et autocréé, sphère dont les critères de fonctionnement sont indépendants de tous les autres « sous-systèmes », « récursivement fermés »<sup>33</sup> qui forment le grand système social. Luhmann ne ferait que transférer au système juridique la conception libérale qui prêche l'indépendance du système économique face aux critères politiques changeants qui se relayent au sein des institutions politiques. Si le système économique a dans les critères d'efficacité et de création de richesse ses propres buts fonctionnels, le système juridique trouve pour Luhmann ses critères dans la sécurité et l'ordre créé dans la société par la satisfaction mutuelle des attentes de conduite.

Pour Habermas, cette perspective contribue à l'effacement total du rapport entre droit et éthique, en s'opposant à l'idée normative centrale de l'État de Droit, qui le veut en tant qu'incarnation et garantie des principes de la justice (liberté, égalité, ...). Habermas reprend la conception kantienne du droit, qui considère « les normes juridiques (...) à la fois comme des lois coercitives et des lois de la liberté » auxquelles « il doit toujours être possible d'y obéir en raison de leur exigence de validité normative »<sup>34</sup>. Cela n'est possible que dans une conception reliant le droit et l'éthique que les acteurs peuvent agir en adoptant une attitude performative et communicationnelle. Les agents sociaux considèrent ainsi que le respect aux lois est dû en raison de sa légitimité (au-delà de l'attitude objectivante de celui qui agit légalement par la crainte de la punition sociale). Le philosophe de l'École de Francfort conteste avec ces arguments l'isolement prétendu dans lequel se trouveraient les différents sous-systèmes sociaux. Au-delà des codes spécifiques, il y a un *monde vécu*, des expériences communautaires partagées par des sujets qui interagissent dans les différents systèmes sociaux et qui gardent pourtant leur *identité*. Les sujets ne se transforment pas en de simples automates au service des impératifs fonctionnels du système particulier qui est le cadre occasionnel de son activité. Postulat et résultat de l'interconnexion entre les sous-systèmes sociaux, l'existence « d'un médium de communication commun à toutes les communications sociales, sur lequel les codes spéciaux des sous-systèmes ne font que se greffer »<sup>35</sup> et des critères éthiques de conduite auxquels « les media de l'argent et du pouvoir administratif »<sup>36</sup> ne peuvent pas faire la sourde oreille.

Au-delà de cette polémique philosophique complexe où sont même en discussion la réalité des sujets et de leur liberté, la vision fonctionnaliste des institutions politiques nous intéresse, comme nous avons souligné au début de ce paragraphe, pour l'accent qu'elle met sur la communication, considérée comme élément clé à la survie des différents systèmes politiques. C'est à partir des considérations précédentes qu'on étudiera dans la section 4.3 les propositions de réforme de l'UE qui ont été élaborées par des auteurs qui manifestent leur appartenance au courant délibéracionniste du fonctionnalisme.

---

<sup>32</sup> LUHMANN, Niklas, *Ausdifferenzierung des Rechts*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1981 et *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied, Luchterhand, 1969.

<sup>33</sup> HABERMAS, Jürgen, *Droit et démocratie... op. cit.*, p. 61.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 44-45.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 70.

c) Le transactionnalisme. Une Union renforcée, résultat de l'augmentation des transactions entre les États membres

L'importance du développement de réseaux de communication entre les différentes institutions d'une union d'États comme l'UE, entre ces institutions et les peuples européens et entre les citoyens de chaque État-nation, avait déjà été soulignée par des politologues comme Karl Deutsch, père fondateur du courant transactionnaliste.

Pour Deutsch, qui influence très grandement les discours "pro-délibération" qui font l'objet de notre analyse, le succès d'un processus d'intégration entre des États-nations différents passait par l'augmentation des transactions en tout genre entre ces États-nations. Le développement de réseaux commerciaux, d'instituts favorisant l'échange culturel et même de compétitions sportives où tous les membres de l'union prendraient partie, était considéré dans ce sens comme favorable à la réussite de l'intégration entreprise.

La communication et les échanges internationaux provoquent, d'ailleurs, une interdépendance croissante entre les États-membres qui fait que les intérêts des anciens voisins et rivaux sont dès lors associés aux propres intérêts. Rien de mieux, alors, pour assurer la paix et la coopération entre nations que cette association d'intérêts qui résulte de l'augmentation significative des transactions mutuelles.

Le pragmatisme des arguments développés par Karl Deutsch était manifeste. Il comparait les bénéfices, que les différents États associés peuvent obtenir comme résultat de leur participation dans une organisation internationale, au fromage qui est recherché par les rats dans les expériences scientifiques. Selon l'avis de Deutsch, plus les bénéfices de la coopération entre États et citoyens de différentes nationalités seront grands, plus ils seront motivés à se tenir compagnie et à continuer à développer des initiatives en commun.

Même si l'influence transactionnaliste est remarquable, les auteurs délibératifs essayent d'aller au-delà des limitations de cette approche élaborée il y a une quarantaine d'années.

En premier lieu, on ne fonde plus l'opportunité des transactions seulement dans un bénéfice mutuel qui ne doit pas, d'ailleurs, se faire attendre<sup>37</sup>. Pour certains auteurs délibérationnistes, comme on verra ensuite, quand au cours d'une transaction communicative on recherche un bénéfice immédiat ou, dans le cas des rencontres politiques, qu'une décision politique soit enfin prise, le rythme naturel de la délibération s'altère et les acteurs impliqués ne sont pas capables de maximiser les bénéfices de la transaction qu'ils entretiennent.

---

<sup>37</sup> Karl DEUTSCH expliquait moyennant cet argument l'échec du projet d'une Communauté Européenne de Défense en 1954: « Rewards must come before the penalties, and rewards must be strong and frequent enough to initiate the habit. If one goes to the French and tells them to first set up a joint army with the Germans, which is not a reward, to give up their national military institutions, dissolve their officer corps, expose themselves to the possibility of warfare, and only at some later date obtain cultural, economic and other kind of integration, then this is just as unlikely to work today as in 1954. In 1954 the European Defense Community was not only turned down by the National Assembly but was conspicuously opposed by most of the French people », "Communication Theory and Political Integration" in JACOB, Philip and TOSCANO, James (éds.), *The Integration of Political Communities*, Philadelphia, Lippincott, 1964, pp. 55-56.

## 2. Singularité de la vision délibérative de l'Union Européenne. Le réseau institutionnel et citoyen paneuropéen

C'est une certaine analyse de la nature de l'UE, théorisée comme un réseau institutionnel paneuropéen, qui est à la base de toutes les propositions délibératives. L'adoption des modèles politiques délibératifs dans l'UE a été proposée par des auteurs comme Jürgen Habermas<sup>38</sup>, Richard Bellamy<sup>39</sup> ou Roberto Gargarella<sup>40</sup>. À leur avis, les caractéristiques du système politique communautaire rendent nécessaire l'incorporation de nouvelles procédures de discussion avant l'adoption des décisions. On parlera de la vision de l'Union développée au sein de cette école dans les sections 2.1, 2.2 et 2.3.

Parmi les propositions pratiques pour remédier au déficit démocratique subi par les institutions européennes, l'une des plus intéressantes et originales est celle qui a été lancée en 2002<sup>41</sup> par Jean-Marc Ferry. S'appuyant sur une description du fonctionnement de l'UE qui prend spécialement en compte la communication entre institutions de l'Union, États membres et citoyens européens, Ferry développe des initiatives concrètes destinées à faire de l'Union un vaste espace de délibération politique. Sa lucidité à l'heure de transformer le discours théorique délibératif en programme de travail apte à rendre plus continu et étendu le flux des communications qui irrigue l'UE est remarquable. C'est pour cette raison que nous avons privilégié le livre *La question de l'État européen* dans notre étude des innovations juridiques et politiques à base délibérative qui ont été proposées au cours de ces dernières années (voir section 4).

### 2.1. La diversité européenne : nécessité de la tolérance, du consensualisme et du procéduralisme politiques

#### 2.1.1. Diversité des citoyens et tolérance

L'UE se trouve dans une situation semblable à celle des États comme les États-Unis, caractérisés par la diversité ethnique, religieuse ou culturelle de ses citoyens. Le degré de diversité qui trouve abri sous le parapluie européen est encore plus remarquable.

En ce qui concerne la religion et comme le soulignaient quelques instigateurs de la préface au projet avorté de Constitution européenne, la majorité de la population de l'UE est chrétienne, même si divisée entre les factions catholique, protestante et orthodoxe. Au cours de ces dernières années, le flux d'immigrants provenant de différents continents, a produit la multiplication des adeptes européens d'autres courants religieux tels que l'Islam ou l'Hindouisme. Par ailleurs, depuis des siècles des minorités juives mènent une vie dans des États aujourd'hui membres de l'UE. L'indifférence en matière de religion (agnosticisme) ou les attitudes philosophiques nettement contraires aux idées et pratiques religieuses sont aussi très étendues.

La diversité ethnique est une autre des caractéristiques qui rend l'Europe singulière, tel qu'il a été signalé depuis le traité *Airs, eaux, lieux* d'Hippocrate<sup>42</sup>. Suivant un ordre alphabétique on trouve dans l'UE des abkhazes, des anglo-saxons, des arabes, des juifs ashkénazes, ... Nous n'avons pas besoin d'énumérer toutes les ethnies qu'y sont présentes pour constater le fait de sa diversité.

Les pratiques culturelles et croyances traditionnellement associés aux différentes ethnies et religions sont enfin très diverses et influencent les conceptions que le membre de chaque groupe social a du

---

<sup>38</sup> HABERMAS, Jürgen, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt am Main, Surkamp, 1998.

<sup>39</sup> BELLAMY, Richard, *Liberalism and Pluralism : Towards a Politics of Compromise*, New York, Routledge, 1999.

<sup>40</sup> GARGARELLA, Roberto, *Public discussion and Political Radicalism in the Origins of Constitutionalism*, Dordrecht, Kluwer, 2000, pp. 111-126.

<sup>41</sup> Date de parution de son ouvrage *La question de l'État européen*

<sup>42</sup> PIGEAUD, Jacques, "L'Europe et le mythe de la tempérance: d'Hippocrate à Winckelmann", dans HERSANT, Yves et DURAND-BOGAERT, Fabienne (éds.), *Europes*, Paris, Robert Laffont, 2000.

travail, de la cuisine, de la vie familiale ou de l'éducation des enfants, domaines où le législateur est appelé à intervenir.

Puisque les sujets qui doivent respecter les lois sont tellement différents, il est impossible de trouver ou d'établir un code de conduite unique qui puisse s'appliquer à la série infinie de situations dans laquelle peut avoir lieu l'interaction des citoyens européens. Les données que nous avons signalées servent à constater que la diversité entre les gouvernés, entre les peuples et les citoyens européens soumis aux diktats de *Bruxelles*, est tellement grande, qu'il n'est pas possible d'établir de fondement moral particulier comme base de l'organisation politique commune

Les politiques délibératives prennent compte du fait de la différence et essaient que, au travers de la discussion organisée<sup>43</sup>, les rapports politiques entre les individus et les communautés séparées ne soient pas des rapports d'opposition. Habermas a dit à cet égard, que dans un système qui fonde la légitimité de ses décisions sur la communication publique, on procède à un changement de perspective.

« Tous les intéressés doivent alors faire abstraction de la question éthique de savoir quelle réglementation est, de *notre* point de vue, la *meilleure pour nous* ; c'est d'un point de vue moral qu'il faut chercher la réglementation qui est *également bonne pour tous* compte tenu de l'exigence prioritaire d'une coexistence à droits égaux »<sup>44</sup>.

Le même raisonnement qu'on a développé à propos des croyances religieuses et morales s'applique aux intérêts matériels de chaque sujet. Au sein de l'UE s'esquissent beaucoup de clivages autour des rapports de travail et des gains associés à chaque position. Les patrons (groupés dans Business Europe) refusent les exigences des ouvriers (dont l'une des associations est la Confédération européenne de syndicats –CES), les petits patrons ne sont pas exactement d'accord avec les grands patrons, les ouvriers salariés ont des demandes radicalement différentes de celles des travailleurs indépendants.

La division du travail n'est qu'un des multiples clivages économiques qui affectent le développement des négociations politiques dans l'Union. Étant donné le particularisme des intérêts, chaque individu accepte le fait que l'objectif de la loi ne puisse pas être la satisfaction exclusive de son intérêt personnel et aspire à une législation qui puisse satisfaire également tous les membres de la communauté.

Par ailleurs, les intérêts particuliers sont considérés comme irréductibles à un intérêt général. Dans les discussions politiques qui ont lieu dans les sociétés pluralistes d'aujourd'hui, rien de semblable au rêve rousseauiste n'apparaît dans les réunions publiques. C'est seulement en partant de la conscience qu'un intérêt général n'existe pas qu'on nie également la possibilité qu'un sujet ou une élite quelconque, censé connaître ou représenter l'intérêt de tous, puisse monopoliser le pouvoir politique.

À cet égard, dans la théorie politique habermasienne et, en général, dans la théorie délibérative, on assume le caractère construit de la volonté qui résulte d'une discussion publique. Elle ne représente que l'accord temporel auquel les individus concrets qui ont participé à un certain débat ont abouti. Rien de transcendant aux énoncés qui ont été émis par les interlocuteurs ne se dévoile au cours de la réunion.

Ces remarques nous servent à constater que l'attitude conciliatrice et tolérante<sup>45</sup> de la part des participants aux discussions publiques est fondamentale dans la conception délibérative de la

---

<sup>43</sup> Institutionnellement ou par les propres citoyens d'une façon autonome.

<sup>44</sup> HABERMAS, Jürgen, *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard, 1998, p. 301.

<sup>45</sup> L'ancrage moderne des propos habermasiens est très net. Pas seulement KANT, comme on verra ensuite, mais aussi d'autres icônes de la modernité comme VOLTAIRE et sa *Prière à Dieu* constituent des antécédents

politique. Elle est en même temps un pré requis pour son succès<sup>46</sup> et un résultat de son application progressive.

La vertu civique du citoyen prototype de la communauté délibérative va au delà de celle qui est requise dans la démocratie libérale caractéristique de la deuxième moitié du siècle. Si le démocrate accepte d'être mis en minorité par des groupes de votants qui ont exprimé un avis contraire au sien, le délibérateur annule sa volonté de domination et évite toute conduite visant l'imposition de son point de vue particulier<sup>47</sup>. Tout en cherchant à ce que ses considérations soient entendues dans les débats, il est surtout attentif à ce que les autres ont à dire. Moyennant cette attitude ouverte, il se rend compte de la singularité de son point de vue et est capable de le modifier afin qu'un accord final qui puisse satisfaire minimalement tous les intervenants du débat<sup>48</sup>.

### 2.1.2. Diversité des États membres et consensualisme

La diversité des États membres de l'UE quant à leur population, leur structure économique, etc. est aussi très frappante, de là la difficulté de conclure des accords capables d'affronter avec succès des contextes tellement disparates.

Quelles pourraient être les politiques démographiques communes à adopter dans un continent européen où certains pays ont connu une croissance de la population de 18% au cours des dix dernières années (Irlande), tandis que chez certains autres, la population s'est réduite de 8% (Bulgarie) ? Comment implémenter des politiques favorisant l'accès au logement dans des contextes également diversifiés <sup>49</sup> ? Comment légiférer autour de l'épineuse question de l'euthanasie sans provoquer les sectes religieuses auxquelles nous avons fait référence ci-dessus ?

Vis-à-vis d'un contexte qui paraît inviter les décideurs européens à rester calmes dans leurs fauteuils, nombreux sont les auteurs qui considèrent « the discourse-theoretical concept of deliberative democracy » comme la théorie politique la plus appropriée. C'est dans sa conception de tout régime politique contemporain « as a system for *accommodating difference* »<sup>50</sup>, que réside la clé de son succès parmi les politologues et philosophes de la politique.

---

de sa volonté de conciliation cosmopolite : « fais que nous nous aidions mutuellement à supporter le fardeau d'une vie pénible et passagère; que les petites différences entre les vêtements qui couvrent nos débiles corps, entre tous nos langages insuffisants, entre tous nos usages ridicules, entre toutes nos lois imparfaites, entre toutes nos opinions insensées, entre toutes nos conditions si disproportionnées à nos yeux, et si égales devant toi; que toutes ces petites nuances qui distinguent les atomes appelés *hommes* ne soient pas des signaux de haine et de persécution », *Traité sur la tolérance*, Paris, Gallimard, 1975, p. 115.

Tant HABERMAS que *les philosophes des Lumières* ont compris que le succès matériel des communautés politiques passe par l'intégration d'individus à pensée et coutumes différentes.

<sup>46</sup> L'idéalisme des propositions délibératives a fait l'objet de plusieurs critiques à cet égard.

<sup>47</sup> D'après la lecture des textes habermasiens, il est difficile de décider où est-ce que le philosophe allemand situe le point d'équilibre entre action discursive et action stratégique. Compte tenu de que les citoyens manquent souvent de l'intérêt ou des vertus nécessaires pour adopter une attitude conciliatrice et effectuer des concessions vis-à-vis des autres, il a rédigé de textes moins enthousiastes que celui que nous avons cité. En tout cas et comme affirment ses interprètes « he never deals fully with the possibility that citizens might generally lack such an interest or not possess the competencies to pursue such an interest », CHAMBERS, Simone, "Discourse and democratic practices" in WHITE, Stephen (editor), *The Cambridge Companion to Habermas*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 247.

<sup>48</sup> Au moins tous ceux qui partagent la même attitude discursive du délibérateur idéal.

<sup>49</sup> Seulement 44% des Allemands sont propriétaires de leur logement, tandis qu'en Espagne, Hongrie et Lituanie plus de 80% des gens possèdent le foyer qu'ils habitent. Pour plus de données reflétant la diversité de contextes sociaux à laquelle doivent faire face les législateurs européens voir l'*Annuaire Eurostat 2008*, epp.eurostat.ec.europa.eu

<sup>50</sup> ERIKSEN, Erik, "Deliberative supranationalism in the EU" in ERIKSEN, Erik, FOSSUM, John, *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, London, Routledge, 2000, p. 51.

C'est parce que le délibérationnisme rend prioritaire la capacité des structures politiques européennes à produire des consensus entre les États membres, qu'elle est toujours en vogue. À cet égard, on ne saurait affirmer qui a influencé le plus le développement de l'autre. Si les modèles philosophiques et politologiques des démocraties discursives de nouvelle souche influencent les nouveaux pas dans le chemin de l'intégration européenne (voir section 4), l'histoire de l'UE abonde en conflits pacifiques résolus grâce au dialogue.

Des crises fameuses comme celle «de la chaise vide»<sup>51</sup> où les disputes périodiques autour du polémique chèque britannique<sup>52</sup> ont été résolues grâce à des compromis dialogués jusqu'à la dernière minute. À ces occasions, une sensibilité envers les réclamations minoritaires allant clairement au-delà de la simple acceptation du critère majoritaire démocratique a permis de «sauver» l'organisation politique commune. Le désir communautaire de prendre en compte et satisfaire les exigences d'États singuliers nageant à contre-courant des accords majoritaires, fait que l'Union soit plus propice à adopter des compromis jugés illogiques et allant à l'encontre des règles générales de son fonctionnement plutôt qu'à risquer la perte d'un de ses membres.

Les clauses d'exception pour le Royaume-Uni et l'Irlande dans sa participation limitée à l'espace Schengen<sup>53</sup>, l'assouplissement du Pacte de Stabilité grâce auquel la France et l'Allemagne ont pu éviter de payer les lourdes sanctions que préparait à leur égard la Commission<sup>54</sup>, ou l'autonomie dont bénéficiera l'Irlande dans le choix de la stratégie à adopter après le refus citoyen du Traité de Lisbonne<sup>55</sup>, constituent des exemples récents du consensualisme régnant dans l'UE.

Seulement si le Traité de Lisbonne entre en vigueur prochainement et le système de vote à la majorité qualifiée au Conseil est introduit à partir de 2014<sup>56</sup>, l'attitude de recherche d'un compromis unanime qui caractérise le fonctionnement actuel de l'Union pourrait céder le pas à des stratégies politiques moins conciliantes. Des politiques plus innovatrices pourront être adoptées par le Conseil étant donnée la diminution des risques de blocage, mais les tensions suscitées entre les États membres au moment de l'approbation des politiques communes monteront, étant donné que des *clairs perdants* se dégageront à la sortie de certaines réunions.

De ce fait, l'analyse des arguments pour ou contre le fonctionnement délibératif et consensualiste de l'Union est plus à la mode que jamais. L'adoption d'un système de prise de décisions majoritaire dans tous les domaines, n'est pas encore une réalité et il se peut que le Traité lisbonnais ait le même destin que les propositions supranationalistes lancées par Walter Hallstein en 1965<sup>57</sup>.

---

<sup>51</sup> Provoquée quand la France de De Gaulle s'est opposée à ce que les décisions au Conseil soient adoptées à la majorité qualifiée et s'est retirée des institutions de la CEE entre juillet 1965 et janvier 1966. La crise a été réglée dans le Compromis de Luxembourg (janvier 1966) qui donna entière satisfaction à la France dans sa demande d'un consensus unanime dans la prise des décisions au sein de la CEE. La difficulté d'avancer dans l'intégration européenne sans le soutien unanime de tous les États membres fait du consensualisme politique un impératif fonctionnel tant pour la CEE que pour l'UE.

<sup>52</sup> Quantité d'argent (autour des 5.000 millions d'euros annuels) que Bruxelles transfère à Londres depuis 1984 en échange de l'argent que d'autres États membres reçoivent grâce aux subsides agricoles de la PAC.

<sup>53</sup> Voir 2000/365/CE: Décision du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, [http://admi.net/eur/loi/leg\\_euro/fr\\_300D0365.html](http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_300D0365.html)

<sup>54</sup> La Commission voulait punir la France et l'Allemagne pour avoir eu un déficit public au-dessous de 3% pendant plus de 3 ans consécutifs, ce qui contrevenait le Pacte de Stabilité qui était entré en vigueur en janvier 1999. Voir les conditions d'assouplissement du Pacte de Stabilité dans les Conclusions de la Présidence du Conseil de 22 et 23 mars 2005, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/84331.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/84331.pdf)

<sup>55</sup> Voir les Conclusions de la Présidence du Conseil Européen tenu à Bruxelles le 19 et 20 juin 2008. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/fr/ec/101351.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/ec/101351.pdf)

<sup>56</sup> Articles 9c, paragraphe 4, TUE et 205 TFUE.

<sup>57</sup> Le passage, au 1er janvier 1966, à la troisième étape de la période transitoire prévue pour l'établissement du Marché commun devait s'accompagner de l'application du vote majoritaire au Conseil des ministres, mais la France ne voulait pas accepter une telle évolution qu'elle considérait comme un abandon inacceptable de souveraineté.

### 2.1.3. Procéduralisme

Tenant compte de la diversité des citoyens européens et des États membres de l'Union, on doit affronter une situation où le législateur ne peut avoir recours à aucun a priori, à aucune règle du sens commun immédiatement traduisible dans la prise des décisions politiques. Plus la communauté politique est vaste et diverse, moins un responsable politique quelconque paraît légitimé pour travailler dans la solitude, pour tirer des décrets du tiroir de son bureau et prétendre qu'ils soient appliqués sans contestation.

Les ambitions d'un sujet ou d'une communauté quelconque visant l'imposition d'un code moral particulier comme critère général d'action continentale ne pourraient qu'échouer et provoquer des réactions adverses. En ce sens, même si l'histoire de l'Union a été caractérisée par une domination sans contestation des critères libéraux de l'administration politique<sup>58</sup>, des critères de gestion alternatifs pourraient être appliqués au cas où des majorités non libérales se dégageaient à l'intérieur des institutions européennes. C'est seulement parce qu'une majorité de gouvernements des États membres représentés au Conseil et des députés siégeant au Parlement européen réussissent par leur nombre à s'imposer dans les procédures de vote et dans les débats qui les accompagnent, que l'UE a adopté au long de son histoire des politiques économiques favorisant une extension du libre marché.

Le procéduralisme qui est implicite dans cette conception de la politique rend les accords entre les représentants et les organes faisant partie du système UE indépendants de tout code de conduite politique préétabli. Comme on l'a signalé à propos de l'économie libérale, si on trouve des lignes de continuité dans le travail des institutions ce n'est pas parce qu'on travaille sur une base axiologique (biblique, talmudique, écologique, hédoniste,...) censée incarner la raison universelle et ayant l'accord de tous les participants aux processus de débat et de décision politiques. Dans les communautés marquées par la diversité, il est impossible de s'accorder sur des maximes morales qui nous dissent directement qu'est-ce qu'il faut faire. Un accord initial précédant la prise des décisions politiques peut se forger exclusivement sur les procédures qu'on emploiera pour décider de ce qu'il faut faire<sup>59</sup>. Tel que Habermas le souligne, dans les processus authentiquement démocratiques, « on ne dispose pas de critères de justesse qui soient *indépendants* de la procédure, et la correction des décisions ne dépend que de la mise en œuvre effective de la procédure »<sup>60</sup>.

Comme nous l'avons signalé avant, puisqu'un code moral partagé par tous les citoyens européens n'existe pas, les compromis temporels auxquels les acteurs politiques parviennent au sein des institutions européennes, doivent être toujours le résultat de discussions organisées.

Depuis une perspective délibérative on fait confiance aux éléments de motivation qui dans un processus de communication introduisent certains acteurs pour aboutir à un accord général. Ceci dit, l'apparition de ces éléments motivationnels visant l'entente doit être favorisée par l'organisation même du débat, structuré de façon à permettre à chacun d'exprimer son point de vue et à obtenir en conclusion un accord rationnel et intersubjectif censé légitimer les décisions institutionnelles.

La lecture des Traités qui forment la base législative européenne en vigueur peut contribuer à nous rendre conscients de l'importance que les différents États membres concèdent à la dimension procédurale de la politique. Parmi les cinq parties du Traité CE, seule une est consacrée aux politiques matérielles de la Communauté, les quatre restantes s'occupant des principes fondateurs de la Communauté Européenne, des droits et devoirs des citoyens de l'Union ou du fonctionnement des institutions de l'UE. La base de la structure politique transnationale qui relie les

---

<sup>58</sup> SCHMITTER, Philip, *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* pp. 43-44.

<sup>59</sup> CHAMBERS, Stephen, *Reasonable Democracy (Jürgen Habermas and the Politics of Discourse)*, London, Cornell University, 1996, p. 17.

<sup>60</sup> HABERMAS, Jürgen, *L'intégration républicaine...op. cit.*, p. 266.

États européens est en conclusion composée par les procédures que tous les États membres jugent appropriées pour parvenir à l'adoption des lois communautaires.

## 2.2. Complexité du réseau institutionnel européen et communication

### 2.2.1. De nombreux acteurs participant dans un compliqué jeu politique

Le fonctionnement complexe de l'UE, qui implique la participation de nombreux acteurs politiques dans les processus de prise des décisions (voir acteurs signalés dans le tableau), s'adapte très bien aux modèles normatifs qui mettent l'accent sur le pouvoir légitimé que les discussions précédentes confèrent aux choix politiques.

Certains des acteurs mentionnés ont un rôle défini selon les Traités. Par contre, les compétences et la nature d'autres acteurs importants (pensons par exemple aux Comités qui jouissent d'une présence toujours accrue, voir section 4.3.), n'est pas clairement expliquée à l'intérieur des Traités et c'est souvent après quelques années de travail informel que leur situation fut régularisée moyennant des accords institutionnels.

L'argumentation des courants délibératifs de réforme de l'Union est particulièrement adéquate pour expliquer et offrir une vision globale du *jeu politique* compliqué qui s'organise avec la participation de tous les acteurs que nous signalons ci-dessus. En même temps, ces propositions visent une amélioration de l'interaction et de la communication qui existe à présent entre tous les sujets qui influencent les processus de prise de décision dans l'UE.

#### **Acteurs politiques participant aux prises des décisions dans l'UE**

- a) Des institutions représentant les États membres (le Conseil), les citoyens européens (le Parlement), les régions de l'Europe (Comité des Régions) et l'Union Européenne dans son ensemble (Commission),
- b) des partis politiques européens (fédérations de partis et groupes partisans du Parlement européen) qui, même si incapables d'exercer une influence sur la prise de décisions semblable à celle des partis nationaux, représentent les clivages idéologiques existants entre les citoyens européens,
- c) des lobbies économiques, des groupes de pression et des « think tanks » qui promeuvent différentes causes ou intérêts au sein des institutions européennes. Même si nous ne pouvons parler d'un système nettement corporatiste, ces groupes arrivent à influencer les prises de positions des organes communautaires.
- d) des institutions politiques nationales de ses différents États membres (Parlements nationaux, Assemblées régionales,...),
- e) des comités qui travaillent dans des champs ou des projets spécifiques selon les directives de la Commission,
- f) une Cour de Justice, dont les arrêts ont été fondamentaux dans l'histoire de l'intégration européenne,
- g) un système bancaire formé par la Banque Centrale et la Banque d'Investissement, qui joue un rôle fondamental dans la définition des politiques économiques de l'UE.

### 2.2.2. L'interaction entre les citoyens et les institutions

Deuxièmement, il faut souligner comme un autre point fort de l'approche délibérationniste, que puisque l'UE compte déjà plus de 460 millions d'habitants, sans le développement d'un réseau de communication capable d'être le cadre d'interaction entre les citoyens et les responsables politiques, la légitimité du système serait très faible et le sentiment de déracinement des individus compromettrait la stabilité de l'ordre politique.

Il est important d'assurer que les citoyens puissent participer à la formation de l'opinion et de la volonté politique à travers un réseau communicationnel capable de faire parvenir sa voix aux institutions européennes. Leur propre autodétermination en tant que sujets et en tant que membres d'une certaine communauté politique est en jeu.

D'un côté c'est la construction de l'identité propre qui s'opère dans un débat politique où le sujet se voit confronté à la situation de se donner sa propre loi. Plongé dans un mare magnum de stimulants communicationnels sous la forme d'énoncés ayant la prétention de validité et d'être reconnus par l'ensemble des acteurs participant à un débat, l'individu est obligé par le contexte délibératif à effectuer une sélection informationnelle, à adopter une position propre et à défendre son acceptabilité général.

C'est seulement dans les arènes de discussion d'un espace public qui permet à tous les citoyens de s'exprimer librement et de contribuer avec leur voix à la conformation d'une volonté générale (temporelle et très contextuelle et mondaine, comme nous avons souligné avant) que les individus peuvent *montrer* aux autres ce qu'ils sont et ce qu'ils pensent<sup>61</sup>.

Les présupposées logiques inhérentes à tout débat (principe de non-contradiction, principalement) assurent que les participants soutiendront des positions identifiables par leurs interlocuteurs, c'est-à-dire qu'ils seront cohérents et que, pour éviter d'être discrédités, ils ne défendront pas une opinion et son contraire.

Même si cette cohérence du sujet avec lui-même paraît évidente, les avis exprimés dans les sondages quotidiens nous montrent comment l'opinion publique peut varier en quelques jours. À défaut des principes politiques généraux auxquels l'individu peut parvenir grâce à la confrontation des idées et des maximes qui a lieu dans le débat, la propre conduite personnelle se voit menacée par cette *perte de sens* que caractériserait la vie contemporaine<sup>62</sup>.

Dans les débats dans lesquels les individus se mettent d'accord sur les lignes d'action politique de la communauté, on assiste aussi à une construction intersubjective de l'identité du groupe. Le partage des expériences particulières à travers la discussion est le fil qui permet de tisser une vision commune du passé de la communauté, des enjeux qu'elle doit affronter à présent et des attentes futures<sup>63</sup>.

C'est aussi cette communauté qui coopère à la définition de sa volonté politique et qui peut assumer comme propres les œuvres qu'elle a réalisées de façon autonome et se faire une idée de son histoire et du sens de son action étendue dans le temps.

Les processus politiques délibératifs sont alors les responsables d'une création de sens (pour les citoyens) et de légitimité (pour les institutions) qui est très nécessaire dans une société contemporaine caractérisée par la complexité. Même si cette spéculation philosophique sur la

---

<sup>61</sup> ARENDT, Hannah, *op. cit.*, pp. 114-152.

<sup>62</sup> HEIDEGGER, Martin, *Ser y tiempo*, México, FCE, 1951, pp. 192-195.

<sup>63</sup> Arno MÜNSTER a réfléchi sur la façon dont la délibération politique contribue à la création d'une « perspective de nous » et à l'acceptation plus ou moins générale de normes d'action fondamentales dans une communauté. *Le principe « discussion »*, Paris, Kimé, 1998, p. 109.

constitution du sujet et de la communauté pourrait paraître en dehors des marges assignées à notre travail, on la considère indispensable afin de comprendre la singularité du remède délibératif au manque de légitimité de l'Union.

La perte de sens dans l'action politique, le déracinement et la sensation d'impuissance qui sont causés par le débordement des structures politiques étatiques et par la difficulté à signaler les acteurs politiques responsables des projets entrepris par l'UE sont les problèmes fondamentaux auxquels la proposition d'inclusion citoyenne à travers la délibération veut répondre. Des raisons relevant d'un *soin de l'esprit du sujet* sont alors fondamentales à l'heure de justifier l'amélioration de la communication entre les structures politiques et les citoyens. Elles complètent les arguments fonctionnels plus facilement déductibles qu'on avait signalés avant.

### 2.2.3. L'interaction entre institutions nationales et institutions communautaires

Par ailleurs, les partisans de la démocratie délibérative ne bornent pas leur analyse à la communication entre gouvernants et gouvernés. C'est aussi la communication dans et entre les organes politiques qui est mise en cause.

Ainsi, pour Eriksen, «It is not the public sphere alone that bears the burden of legitimation. Rather, it is the interplay between free and open debate in non-institutionalized (weak) publics and institutionalized debates –strong publics- in the political system that together secure the presumption of rational opinion and will formation»<sup>64</sup>.

Si la communication entre citoyens et institutions est très importante afin que la législation rédigée par ces dernières puisse satisfaire aux premiers, le flux d'informations et les meetings interinstitutionnels sont aussi de grande utilité pour rendre un système politique plus efficace et légitime. Les débats qui ont lieu entre les institutions servent à compléter ceux que les citoyens organisent de façon autonome dans les espaces publics consacrés à la politique. Comme Eriksen le souligne, il s'agit de deux types de délibérations complémentaires. La pratique quotidienne de cette interaction entre institutions et sphères publiques de discussion citoyennes contribue à rationaliser et légitimer les décisions politiques.

Dans le cas de l'UE, on assiste à une tendance croissante dans la création de comités et dans la célébration d'assemblées périodiques reliant le travail des institutions proprement européennes et des institutions politiques des États membres. À cet égard, le développement des voies de communication entre les Parlements nationaux et le Parlement européen est remarquable. Les pouvoirs que le Traité de Lisbonne attribue aux Parlements des États membres (voir section 4.1.) les rendront des acteurs politiques clés dans les processus législatifs européens. Moyennant la réforme entreprise on espère qu'une certaine portion de la légitimité dont jouissent les Parlements nationaux puisse se transférer à la législation promulguée par les institutions de l'Union.

Les effets d'une interaction renforcée entre institutions nationales et européennes doivent être contrastés. D'une part, le dialogue interinstitutionnel sert à faire que la légitimité des différentes institutions qui coopèrent à l'adoption des actes législatifs européens se juxtapose. De là, l'intérêt d'exiger à chaque fois l'approbation, ou l'avis positif, d'organes politiques *mineurs* comme le Comité des Régions ou le COSAC. En les associant aux initiatives des *grands acteurs* européens (Commission et Conseil), on montre à l'opinion publique qu'elles sont soutenues par une majorité d'institutions et des représentants de la société civile européenne.

D'autre part, l'institutionnalisation des débats visant la coalition des institutions européennes autour d'un acte législatif rend encore plus complexe le processus législatif européen. Un certain acte doit faire face à plusieurs votations et peut subir des remaniements importants pendant un processus s'étendant au long de plusieurs mois.

---

<sup>64</sup> ERIKSEN, Erik, "Deliberative supranationalism in the EU" ... *op. cit.*, p. 55.

Malgré ces complications fonctionnelles, les raisons qu'on a déjà explicitées (en rapport avec la nature même de l'UE), nous mènent à considérer qu'il est mieux de se lancer dans cette recherche de légitimité supplémentaire que de procéder en privilégiant les seuls critères de rapidité et efficacité.

### 3. Nécessité de politisation du processus d'intégration européen

Les auteurs "pro-délibération" sont les premiers à s'opposer au pragmatisme fonctionnaliste et inter-gouvernementaliste. Ils invoquent des arguments normatifs et pratiques dans leur défense d'un espace européen de dialogue politique. Face à la complaisance envers le manque de légitimité dans le fonctionnement des institutions européennes montrée par les théoriciens inter-gouvernementalistes, les auteurs "pro-délibération" prêchent une légitimité allant au delà du point de vue technocratique<sup>65</sup>, c'est-à-dire, du simple critère d'efficacité dans l'obtention de certains résultats.

Depuis cette perspective on va à l'encontre d'auteurs comme Moravcsik, pour qui les élucubrations sur le déficit démocratique qu'on reproche aux institutions de l'UE ne sont que de la « good old-fashioned political rhetoric ». Ferry, Lord et bien d'autres politologues sont en désaccord, dans leur ensemble, avec les considérations optimistes de leur collègue américain, pour qui "constitutional checks and balances, indirect democratic control via national governments, and the increasing powers of the European Parliament are sufficient to ensure that EU policy-making is, in nearly all cases, clean, transparent, effective and politically responsive to the demands of European citizens" <sup>66</sup>.

Les points faibles de l'Union par rapport à la participation politique des citoyens sont nombreux : de leur connaissance des enjeux politiques, à la façon dont les institutions européennes obtiennent le consentement populaire et représentent les citoyens et aux moyens de ces derniers pour exiger des responsabilités aux gouvernants<sup>67</sup>.

Les résultats de cette analyse théorique et l'insatisfaction des citoyens européens par rapport à leur propre condition de figurants dans les décisions de l'UE ne nous permettent pas de réduire le problème du déficit démocratique aux excès idéalistes et rhétoriques des auteurs qui travaillent sur le sujet.

Selon l'Eurobaromètre de 1995<sup>68</sup>, 66% des interviewés considéraient que les opportunités dont ils disposaient pour faire entendre leur voix dans les institutions UE étaient très rares. Selon un autre Eurobaromètre publié en 2008<sup>69</sup>, seulement 31% des interviewés se considèrent bien informés par rapport aux droits que la condition de citoyen européen leur octroie. Cela n'a rien à voir avec une insécurité psychologique puisque les citoyens capables de reconnaître les six "euro-droits" qu'ils possèdent ne vont pas au-delà de 18% des participants aux entretiens.

En conclusion, si l'UE se veut une structure politique légitime, il n'est pas suffisant qu'elle ait atteint des grands compromis historiques, qu'elle ait stimulé la croissance économique dans ses États membres ou qu'elle soit capable, à travers plusieurs mécanismes de coaction, de faire respecter son œuvre législative à l'intérieur de ses frontières.

---

<sup>65</sup> Christopher LORD et Paul MAGNETTE ont développé une analyse plus complète des principes de légitimation dans les actions de l'UE et de la façon dont ils entrent en conflit ou se complètent, « E Pluribus Unum ? Creative Disagreement About Legitimacy in the EU », Oxford, *JCMS* Vol. 42, n° 1, 2004, pp. 183-202.

<sup>66</sup> MORAVCSIK, Andrew, *In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union*, Oxford, *JCMS* Vol. 40, n° 4, 2002, pp. 604-605.

<sup>67</sup> Notre mémoire ne se concentre pas sur la description du déficit démocratique dans l'UE, travail auquel des nombreux ouvrages ont été consacrés au cours de ces dernières années, mais sur les différentes options envisagées afin d'y trouver remède. L'existence d'un déficit démocratique dans le fonctionnement de l'UE est alors une des hypothèses fondamentales de notre travail. Par rapport au déficit démocratique, on renvoie au livre de LORD, Christopher, *A Democratic Audit of the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2004, où tous les points que nous venons de citer sont développés d'une façon systématique.

<sup>68</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb43/eb43\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb43/eb43_fr.pdf)

<sup>69</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_213\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_213_sum_en.pdf)

A contrario de l'avis d'auteurs comme Friedrich Scharpf<sup>70</sup>, représentant d'une social-démocratie pragmatique et fonctionnaliste, même au cas où une hypothétique *révolution copernicienne* avait lieu dans une UE découvrant un peu tardivement sa vocation sociale, on ne pourrait pas justifier l'absence citoyenne de la première ligne politique.

Les propositions délibératives comme celle de Ferry ou de Habermas, sont décidément en faveur d'une politisation du processus d'intégration européenne qui devrait accompagner, d'ailleurs, tout transfert ultérieur de compétences étatiques aux organes de l'Union. Faire participer les citoyens européens aux enjeux politiques qui sont fondamentaux pour leurs vies, serait la seule façon de répondre au sentiment de frustration qu'ils éprouvent à présent vis-à-vis d'institutions dont ils ne comprennent pas très bien les clés de fonctionnement et de décisions dont ils ignorent les motivations.

Ils se rallient dans leur proposition de faire de l'Union une démocratie délibérative satisfaisant les « conditions d'un dialogue démocratique »<sup>71</sup> entre les citoyens. Il s'agit d'un objectif qui, même si facilement énonçable, est très difficile à garantir dans une époque marquée par le monopole de l'espace public par de puissants pouvoirs médiatiques qui agissent comme « le grand Interprétant de ce qui advient dans le monde »<sup>72</sup>.

C'est en voulant répondre à ces difficultés, que les délibérationnistes mettent l'accent sur la question des procédures politiques capables de structurer la société et s'écartent de la confiance libérale dans le pouvoir intégrateur du marché<sup>73</sup>. L'effort des auteurs "pro-délibération" est nettement constructiviste. À leur avis, l'évolution de la communauté économique européenne en une union politique, débouchera, au cas où cette évolution se produira sans ambages, sur une communauté morale, formée par des citoyens qui seront d'accord quand aux principes éthiques qui doivent fonder un droit commun. Cependant, la formation d'une culture politique partagée, résultat de procédures de discussion politique transnationale adéquates (que nous définirons ensuite), est, au même temps, un pas qui doit précéder toute évolution future de l'Union.

Une conscience de l'universel est alors à former au sein d'une Europe divisée dans une pluralité de nations, de cultures politiques et de modes d'entendre les sources et les principes recteurs du droit<sup>74</sup>. Le cadre propre à la mise en marche de ce processus de création de conscience (dont nous avons déjà parlé à la fin du premier chapitre de ce travail) est un espace public remanié, évolution des espaces publics nationaux, tant pour sa taille, comme pour sa configuration.

Dans la perspective délibérative, l'espace public européen devrait être conçu afin de promouvoir une discussion intense entre citoyens, organismes politiques et représentants sectoriels et régionaux provenant des quatre points cardinaux de l'Europe.

---

<sup>70</sup> Pour Fritz SCHARPF, toutes les efforts théoriques développés dans une « input perspective » succombent face à un triple déficit : « the lack of a pre-existing sense of collective identity, the lack of Europe-wide policy discourses, and the lack of a Europe-wide institutional infrastructure that could assure the political accountability of office holders to a European constituency ». Alors, à son avis, c'est seulement la légitimité ayant à voir avec les *outputs* ou résultats qui peut être renforcée dans un système politique multinational comme l'UE, *Governing in Europe*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 187.

<sup>71</sup> FERRY, Jean Marc, *op. cit.*, p. 129.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p.241.

<sup>73</sup> Confiance néo fonctionnaliste dont les représentants contemporains les plus célèbres sont STONE SWEET, Alec et SANDHOLTZ, Wayne, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

<sup>74</sup> Le clivage entre le droit jurisprudentiel de la Common Law et le droit écrit de tradition romano-germanique est sans doute, le plus marqué. D'autre part, la conscience de l'universel qui est réclamée par Ferry ou Habermas ne doit pas être entendue comme une volonté d'uniformisation des différentes traditions politiques et juridiques continentales.

Paradoxalement, l'objectif partisan des différents secteurs sociaux ne peut être atteint sans avoir recours à une reproduction paneuropéenne de certains éléments du processus de nationalisation étatique, processus qui serait en soi même neutre. Il s'agirait de renforcer les structures et les capacités politiques de l'UE sans préjuger les décisions à prendre dans le futur. Indépendamment du signe des majorités qui se succèderont dans la direction des organismes de l'Union, il est opportun pour l'ensemble des citoyens de compter avec des institutions politiques continentales efficaces et puissantes.

Habermas lance dans ce sens un triple défi :

- a) Une société de citoyens européens doit naître.
- b) Il faut construire un espace public s'étendant à toute l'Europe.
- c) Il faut créer une culture politique qui puisse être partagée par tous les citoyens de l'Union Européenne<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> HABERMAS, Jürgen, *Une époque de transitions... op. cit.*

## 4. Propositions délibératives de réforme

Afin de concrétiser les propos habermasiens, souvent très généraux pour avoir une portée pratique réelle, il est indispensable de développer de nouvelles procédures d'inclusion des citoyens dans les institutions européennes, conçues comme des instruments de participation et de discussion citoyenne.

À cet égard c'est Jean Marc Ferry qui, dans son ouvrage *La question de l'Etat européen*, a lancé un programme d'actions concrètes destinées à faire de l'Union Européenne un vaste espace de délibération et de concertation politique. Publié en 2000, le livre de Ferry développe des propositions allant dans le même sens que les lignes directrices de certaines réformes entreprises dans l'Union au cours des dix dernières années.

Le programme que Ferry avait rédigé en 2002 marque encore l'actualité politique de l'UE. Il est vrai que parmi ses propositions, quelques-unes ont dû être abandonnées suite à l'opposition populaire (Constitution) ou n'ont même pas été considérées par les législateurs européens (Charte européenne de l'audiovisuel, revenu minimal de citoyenneté,...). Cependant, beaucoup d'autres idées peuvent être considérées comme la base philosophique qui a inspiré le nouveau Traité de Lisbonne. Le raccordement du Parlement européen et des Parlements des États membres ou le rôle accru qui a été accordé au Comité des Régions étaient écrits dans les grandes lignes au sein du programme de réformes de Ferry.

Au cours de la section suivante on analysera en détail le vaste éventail constitué par les propositions de réforme de l'Union à nature délibérative. On établira un contraste entre celles qui ont été soutenues par Ferry, auteur qui est nettement en faveur d'une inclusion générale des citoyens européens dans la sphère de discussion politique continentale, et celles qui relèvent du courant plus fonctionnaliste du délibérationnisme. Pour ce dernier les discussions qui peuvent contribuer à augmenter la rationalité de nos choix politiques doivent toujours être restreintes. Depuis cette perspective on privilégie les débats entre un nombre réduit de participants qui sont, en général, bien informés (experts) ou qui matériellement<sup>76</sup> ou formellement<sup>77</sup> sont très représentatifs de groupes sociaux déterminés.

Un regard sur l'évolution récente de l'Union nous permettra de mesurer l'influence réelle du délibérationnisme participatif et fonctionnaliste dans la configuration institutionnelle de l'UE.

### 4.1. *Au-delà du renforcement des pouvoirs du Parlement Européen : Le développement de la coopération du Parlement Européen avec les Parlements nationaux des États membres*

#### 4.1.1. Proposition théorique

Dans sa formulation de propositions délibératives capables de tirer l'Europe du *pétrin*, Jean Marc Ferry tient compte de l'échec de certaines voies jadis populaires.

C'est d'abord au renforcement du rôle du Parlement Européen dans les prises de décisions que le philosophe français s'adresse. À son avis, octroyer des nouveaux pouvoirs au Parlement peut servir au maximum, à accroître le contrôle qu'il exerce sur les autres institutions européennes (notamment la Commission), mais il est douteux que de telles réformes puissent contribuer à engager les citoyens dans le processus d'intégration européenne.

---

<sup>76</sup> Tenant compte de son âge, son sexe, son appartenance ethnique,...

<sup>77</sup> Au cas où ils aient été élus ou nommés comme représentants de certains groupes sociaux (syndicalistes, porte-paroles d'associations, grands entrepreneurs,...).

S'appuyant sur les données de l'Eurobaromètre du lustre 1990-1995, la théoricienne Heidrun Abromeit faisait voir dans *Democracy in Europe*<sup>78</sup> que le soutien citoyen au développement des compétences de l'Euro-parlement (mesure approuvée par 54 pour cent des interviewés en 1993) révélait des incohérences. En effet, même si le Parlement avait connu des hausses successives de son pouvoir d'influence dans l'Acte unique européen (1987) et dans le Traité sur l'Union Européenne (1992), la participation des citoyens aux élections européennes était passée de 63 pour cent en 1979 à 56.4 en 1994, certains pays ayant rejoint des taux de participation proches de 30 % des listes électorales (Portugal, Royaume-Uni, Pays Bas).

Aujourd'hui, une décennie après la publication du livre d'Abromeit, les données empiriques servent à corroborer avec autant plus de force ses jugements sur l'évolution du système politique européen. Renforcé encore par les Traités d'Amsterdam (1997), de Nice (2001) et de Lisbonne (2007), le débat politique au Parlement Européen ne suscite guère d'enthousiasme. La participation citoyenne aux élections européennes est tombée encore de 10 points (45,7 % des électeurs en 2004), des pays comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Portugal, la Suède, la Finlande, la République Tchèque, l'Estonie, l'Hongrie, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie enregistrant des taux de participation inférieurs à 40% des listes électorales.

L'Eurobaromètre nous fournit encore des données cohérentes sur le peu d'intérêt suscité par le travail des euro-parlementaires. Selon des interviews réalisées en 2007, le public se sent mal informé sur le rôle du Parlement Européen et de ses membres (73% des interviewés). D'autres données confirment ces impressions subjectives. En effet, l'opinion publique croit aujourd'hui que c'est le Parlement Européen qui a le plus grand pouvoir de décision au sein de l'Union (43 % des personnes interrogées), tandis que seulement 14 % et 10 % attribuent un rôle directif à la Commission ou au Conseil respectivement. Le faible niveau de connaissance des tâches de l'Euro-parlement se traduit par un manque d'intérêt notoire à l'égard des élections européennes, seulement 10 % des interrogés ayant « une certaine idée »<sup>79</sup> de l'époque à laquelle ces élections auront lieu.

C'est pour ces raisons que Ferry dirige ses espoirs vers les Parlements nationaux, les seuls capables selon le philosophe français, de légitimer démocratiquement les transferts importants de fonctions de souveraineté traditionnellement exercées par l'État-nation.

Ferry songe à cet égard à un « système des Parlements européens » mis en réseau et dont « le Parlement européen apparaîtrait comme le lieu de synthèse »<sup>80</sup>. Dans ce vaste espace public européen, les Parlements nationaux seraient interconnectés horizontalement dans un système pyramidal couronné par le Parlement européen.

Les Parlements des États membres ne travailleraient alors plus sur des fronts différents, suivant des rythmes divers et ignorant même, comme c'est le cas à présent, ce qui se passe dans d'autres organes où leurs citoyens sont aussi représentés.

La coopération entre représentants servirait à améliorer la qualité même de la représentation que les parlementaires effectuent. Partageant les informations disponibles sur les enjeux politiques du moment, instances européennes et nationales sauraient combiner leurs points forts respectifs.

---

<sup>78</sup> ABROMEIT, Heidrun, *Democracy in Europe*, New York – Oxford, Berghahn Books, 1998, p. 32.

<sup>79</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, COMMISSION EUROPÉENNE, *Eurobaromètre Spécial*, mars 2008. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_288\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_288_fr.pdf)

<sup>80</sup> FERRY, Jean Marc, *op. cit.*, p. 259.

#### 4.1.2. Développement pratique

Ce genre de coopération entre les Parlements nationaux et le Parlement européen s'est progressivement développé au cours des dernières années moyennant les instruments politiques suivants :

a) La Conférence des présidents des Parlements des États membres de l'Union Européenne et du Parlement européen. Créées en 1975, ces conférences annuelles visent à développer la communication interparlementaire et à favoriser l'échange d'informations ayant à voir avec des questions d'intérêt international. Elles peuvent aussi donner lieu à des conclusions ou à des recommandations sur des sujets faisant partie de l'actualité politique européenne<sup>81</sup>. La Conférence des présidents est d'ailleurs, l'organisme responsable de coordonner l'ensemble des activités liées à la coopération interparlementaire en Europe selon les résolutions adoptées par le Groupe d'Athènes en 2004. Chaque Conférence est organisée principalement par le secrétaire général du Parlement hôte.

Le groupe d'Athènes a été créé en 2003 avec la charge de réfléchir à quels pouvaient être les meilleurs moyens pour donner une nouvelle impulsion à la communication entre les Parlements européens. Les lignes directrices adoptées à La Haye<sup>82</sup> par la Conférence sont aussi fondamentales dans ce domaine.

b) La COSAC ou Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne. Créée informellement en 1989, elle intègre six parlementaires européens et six parlementaires nationaux de chaque État membre. Elle est organisée par le Parlement national du pays chargé d'exercer la présidence de l'Union européenne. La COSAC sert à établir des mécanismes de contrôle parlementaire des gouvernements. Elle recommande (puisque ses positions ne sont pas contraignantes pour les gouvernements des États membres) que les différents Parlements soient informés à temps de la position que soutiendra leur gouvernement lors d'une réunion européenne d'importance.

C'est seulement depuis 1999, année de l'entrée en vigueur du Protocole annexé au Traité d'Amsterdam qui règle son statut, qu'elle est formellement reconnue et peut fournir des contributions aux institutions de l'UE par rapport aux affaires (projets législatifs, etc.) dont elle a été informée.

La Commission collabore avec la COSAC et les Parlements nationaux, en leur transmettant les documents qui concernent les nouveaux projets législatifs qu'elle élabore. Ceci dit, et selon les conclusions adoptées par la XXXIXe COSAC qui a eu lieu à Brdo pri Kanju en mai 2008, la Commission ne donne pas encore l'importance qui est due aux avis émanant des parlements des États membres<sup>83</sup>.

c) L'IPEX. Créée en 2006, cette base de données et site web servent à faciliter l'accès des différents Parlements nationaux aux documents publiés par la Commission européenne. C'est sur ce site qu'on peut trouver aussi la position des Parlements à l'égard des initiatives législatives de la Commission, spécialement en ce qui concerne leur respect du principe de subsidiarité. Un calendrier des activités interparlementaires, élaboré conformément aux lignes directrices de La Haye, est le dernier des instruments présents sur le site web de l'IPEX. L'ensemble des recours disponibles constitue une contribution importante pour rendre le fonctionnement des institutions européennes plus transparent. Les informations disponibles sur le cyber-réseau peuvent être

---

<sup>81</sup> Pour plus de détails, consulter le site web [http://www.bundesrat.de/cln\\_051/nn\\_12440/DE/gremien-konf/interparl/pkk/pkk-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_12440/DE/gremien-konf/interparl/pkk/pkk-node.html?__nnn=true)

<sup>82</sup> CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DES PARLEMENTS DE L'UE, *Lignes directrices de la Haye sur la coopération interparlementaire dans l'Union Européenne*, 3 juillet 2004. <http://www.cosac.eu/fr/documents/basic/interparliamentary/>

<sup>83</sup> COSAC, *Contribution adoptée par la XXXIXe COSAC*, Brdo pri Kranju, 7- 8 mai 2008.

utilisées pour rendre ces institutions responsables de leurs actions politiques (*accountability*) et à garantir que tous leurs projets soient entrepris moyennant des procédures légitimes.

d) Le personnel de chaque Parlement national faisant partie du réseau de contact avec l'UE. Renforcé depuis 2003-2004, ce personnel assure que le flux d'informations interparlementaires se maintienne entre les périodes qui séparent chaque conférence. Ils essaient aussi de faire en sorte

que les discussions sur certaines questions européennes qui se tiennent dans les différents Parlements nationaux aient lieu en même temps. La simultanéité permet de partager fraternellement les données utiles à préparer les discussions et une clarification de la position des Parlements nationaux à laquelle aboutissent ces discussions, ce qui est fondamental afin qu'elles soient prises en compte par les institutions européennes.

e) Les représentants des Parlements nationaux à Bruxelles, en contact direct avec le secrétariat du COSAC qui siège dans la capitale européenne. Ils travaillent ensemble dans la coordination des activités ayant à voir avec la coopération interparlementaire.

Note. La coopération interparlementaire et le Traité de Lisbonne

Comme les participants à la Conférence des présidents des Parlements de l'UE qui s'est tenue à Budapest l'affirment, si « les Parlements de l'UE coopèrent de façon plus efficace entre eux, et ainsi participent de façon plus active à la prise des décisions de l'Union Européenne », celle-ci aura « en retour une plus grande légitimité »<sup>84</sup>.

Cette motivation est venue à l'esprit des rédacteurs du Traité de Lisbonne. Pour la première fois, un Traité européen consacre un article (le nouvel article 12) au rôle des Parlements nationaux dans le processus d'intégration européenne.

À partir de janvier 2009, date de l'hypothétique entrée en vigueur des accords de Lisbonne, les Parlements nationaux verront s'étendre leur droit à être informés des affaires européennes. À partir de la date signalée, ils recevront obligatoirement tous les projets d'actes législatifs (rédigés par la Commission ou par les États membres) et tous les documents de travail utilisés au Conseil. Le Traité de Lisbonne permet à la COSAC et aux Parlements nationaux de participer plus activement aux processus de prise de décisions dans l'UE. Depuis la date de transmission aux Parlements nationaux d'une proposition législative élaborée par une institution européenne, ces premiers disposeront d'un délai de huit semaines pour fournir à l'institution responsable un avis motivé qui doit être considéré dans la rédaction finale de l'acte législatif.

En plus, les Parlements nationaux sont reconnus comme les garants de la correcte application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, selon des modalités décrites dans un protocole adjoint au Traité lisbonnais<sup>85</sup>. Les articles 5, 6 et 7 de ce protocole obligent les institutions européennes à prendre au sérieux les avis motivés émis à cet égard par les Parlements nationaux. Ainsi, assignant à chaque Parlement national deux voix, on observe qu'au cas où un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux Parlements nationaux considèrent qu'un projet d'acte législatif est contraire au principe de subsidiarité, le projet doit être réexaminé. Si l'acte contesté s'inscrit dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, un quart des voix suffit à faire qu'elle soit soumise à un nouvel examen. Les Parlements nationaux ont de plus la possibilité de provoquer le retrait d'un acte législatif qui violerait le principe de subsidiarité dans le cas où une majorité simple des voix qui leur sont attribuées s'accompagne d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen.

---

<sup>84</sup> SZILLI, Katalin, Présidente de l'Assemblée Nationale Hongroise, *Rapport de synthèse de la Conférence des présidents des Parlements de l'UE 2005*, Budapest, 6-7 mai 2005.

<sup>85</sup> « Protocole au Traité de Lisbonne sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 306/150, 17.12.2007.

Par ailleurs, les Parlements nationaux seront dorénavant associés à l'élaboration des projets de révision des traités en vigueur et aux travaux institutionnels visant la régulation de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice.

Le Traité de Lisbonne satisfait ainsi la totalité des exigences formulées par la COSAC aux institutions européennes et aux gouvernements nationaux dans des documents comme le Code de Conduite de Copenhague pour les Parlements de 2003<sup>86</sup>.

En conclusion, l'espace européen de délibération sort renforcé avec la présence accrue des Parlements nationaux des 27 États membres.

Ceci dit, que les pouvoirs que le Traité de Lisbonne attribuent aux Parlements des États membres puissent contribuer effectivement à réduire le déficit démocratique subi par les institutions européennes est encore incertain. Moyennant la réforme entreprise, on espère qu'une certaine portion de la légitimité dont jouissent les Parlements nationaux puisse se transférer à la législation promulguée par les institutions de l'Union. Cependant, dans un temps caractérisé par le discrédit de tous les organes parlementaires, rien ne nous assure que la *quantité* de légitimité à exporter par les Parlements des États membres sera très grande.

À cet égard, un des derniers Eurobaromètres publie des informations surprenantes sur la confiance des citoyens envers les institutions communautaires et nationales. Tout en montrant un taux de confiance très bas vis-à-vis du Parlement européen (seulement 52 % des citoyens européens croient au travail réalisé par cet Euro-organisme), la confiance accordée aux Parlements nationaux est encore plus faible (34% des Européens se sentent bien représentés par leurs Parlements nationaux)<sup>87</sup>.

#### 4.2. La création d'une deuxième chambre parlementaire de type corporatif

##### 4.2.1. Proposition théorique

Dans *La question de l'Etat européen*, Ferry propose aussi la création d'une nouvelle chambre parlementaire censée représenter les différents groupes socio-économiques (syndicats, patronats, etc.) et les régions de l'Europe<sup>88</sup>.

Ces groupes d'intérêts et régionaux sont déjà présents lors des processus décisionnels, notamment à travers le Comité économique et social et grâce à leur influence sur la Commission (groupes socio-économiques) et de par leur présence continue au Comité des régions (régions de l'Europe).

Toutefois, à défaut d'être parlementarisés, les conflits d'intérêts et d'interprétation juridique qui jaillissent au sein des institutions ou des comités où ces groupes sont représentés ne peuvent pas aller au-delà de la petite sphère de discussion bureaucratique. Elle est souvent constituée par ceux qui participent aux travaux institutionnels.

Le respect du principe kantien de publicité, selon lequel toutes les décisions prises par des institutions politiques devraient pouvoir compter avec l'accord de tous les citoyens qui y sont représentés, ne peut pas être assuré parce que l'interaction de la COSAC ou du Comité des Régions avec la sphère publique générale fait défaut.

Seule une deuxième chambre capable de faire siéger sur ses bancs, régions, syndicats, patronat, etc. pourrait être le forum public de discussions, affrontements et accords entre des acteurs qui, tout en

---

<sup>86</sup> COSAC, *Texte adopté à la XXVIIIe COSAC*, « Code de Conduite de Copenhague pour les Parlements », Bruxelles, le 27 janvier 2003.

<sup>87</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Eurobarometer 69*, June 2008.

<sup>88</sup> FERRY, Jean Marc, *op. cit.*, pp. 82-83.

jouant un rôle très important dans la prise de décisions dans l'UE (voir Tableau 1), passent aujourd'hui inaperçus aux yeux de la plupart des citoyens européens.

#### 4.2.2. Absence de développement pratique. Les entraves au multicanalisme européen

##### 4.2.2.1. Difficulté de création d'une chambre régionale autonome

Heidrun Abromeit, comme on l'avait vu dans la section 4.1.1, s'était prononcée contre un développement ultérieur des compétences de l'Euro-parlement. Elle s'attaque aussi aux propositions de création d'un deuxième système parlementaire, évolution du Comité des Régions censée accroître la présence des régions de l'Europe dans l'organigramme institutionnel européen.

Pour la théoricienne allemande, étant donné le caractère inégal des régions européennes, il est très difficile d'établir une chambre où soient bien représentées la plupart d'entre elles. Parmi les régions de l'Europe, seulement quelques-unes (les *länder*, les *Comunidades Autónomas* et les régions belges notamment) attestent de traits identitaires historiquement consolidés et sont chargées dans leurs États de l'exercice de nombreuses compétences (fiscales, sécuritaires, éducatives, etc.). D'autres régions ne sont que des unités administratives (voir les départements français), dépourvues d'un caractère représentatif : leurs gestionnaires sont des délégués gouvernementaux envoyés dans les provinces par des organismes politiques centraux.

De ce fait, la création d'une nouvelle chambre des régions, même si dotée de pouvoirs renforcés, se heurterait à des problèmes analogues à ceux subis à présent par le Comité des Régions. Certains États (France, Grande Bretagne, etc.) voulant contrôler qui siège en représentation de leurs régions au CoR, il a été accordé au moment de sa création que les modalités de choix des représentants à la chambre des régions seraient établies d'une façon autonome par chaque État membre. Cela nous fait douter par rapport à l'utilité du Comité. Tenant compte du mode de choix des représentants des régions, peut-on dire qu'il sert à augmenter la pluralité des acteurs participant aux processus décisionnels de l'UE ?

En conclusion, en raison de l'hétérogénéité des régions européennes et du manque de structures politiques régionales autonomes dans certains États membres, il n'y aurait que l'État central qui puisse mettre en place un corpus représentatif de ces régions. En fin de compte, puisque c'est à l'État que revient la compétence nominative, il est douteux que ce soit l'intérêt régional et non pas central qui prévaille. À quoi bon, alors, multiplier les organes où la voix des États se fait sentir ? En paroles d'Abromeit, le seul effet de l'implémentation d'une telle réforme serait celui « of doubling of what happens in the Council »<sup>89</sup>.

##### 4.2.2.2. Difficultés par rapport à la mise en place de chambres additionnelles

Selon l'avis d'Abromeit ce n'est pas seulement la viabilité du Comité des Régions qui est mise en question par le fonctionnement intergouvernementaliste de l'UE. Il est aussi très douteux que les États membres s'engagent dans la création de chambres additionnelles (conseils économiques ou sociaux, par exemple) ayant un pouvoir de décision effectif. Dans ce cas précis, ils seraient en train d'accepter un fonctionnement de l'UE échappant à leur maîtrise dans les domaines sous gestion de ces organismes tiers, ce qui va à l'encontre de toutes les évolutions institutionnelles qui ont eu lieu dans le processus d'intégration européenne.

Même dans le cas où ce phénomène exceptionnel, contraire à la logique de développement des institutions européennes, avait lieu, la légitimité de l'organigramme ne sortirait pas renforcée dans son ensemble. Une chambre additionnelle douée d'une capacité décisionnelle ne ferait qu'empiéter sur les compétences du Parlement, qui risquerait de se voir réduit « to a mere rubber stamp »<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> ABROMEIT, Heidrun, *op. cit.*, p. 42.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 41.

Reprenant l'Eurobaromètre de mars 2008, cela irait pourtant à l'encontre de la volonté de la majorité des citoyens européens, qui tout en étant peu connaisseurs du fonctionnement de l'Euro parlement, soulignent son caractère démocratique (69 % des interrogés) et adoptent une attitude de « bienveillante neutralité »<sup>91</sup> à son égard.

L'option la plus logique est alors que des organismes comme le Comité Économique et Social continuent à avoir un rôle très secondaire dans le fonctionnement de l'UE. Dans le cas où des nouvelles institutions de ce genre seraient créées, leur rôle naturel ne pourrait être que consultatif ou de lancement de propositions. La validité des systèmes politiques contemporains étant associée encore à la volonté générale exprimée à travers ses représentants, le changement de paradigme revendiqué par certains politologues ne trouve pas encore un grand écho dans l'ensemble du corps social, qui à travers les sondages d'opinion exprime un net refus de la gouvernance technocratique. D'autre part, la création d'institutions européennes servant à l'exercice du pur plaisir de débattre, que certains auteurs délibératifs considèrent comme un événement positif en soi-même<sup>92</sup>, s'avère difficile à assumer par les citoyens. Les coûts financiers de ces discussions qui n'aboutissent à aucune décision ne doivent pas être négligés. Ces débats pourraient être organisés d'une façon moins onéreuse, plus efficace et autonome par les associations de la société civile.

*4.3. La multiplication des comités sectoriels et d'experts qui travaillent dans des secteurs différents au service du Conseil. Propositions visant l'extension de leur mode de fonctionnement à d'autres domaines et à d'autres institutions européennes. Le courant fonctionnaliste du délibératisme*

Une autre réforme institutionnelle, qui n'a pas été proposée par Ferry mais qui apparaît souvent dans les ouvrages des politologues appartenant à un courant de la démocratie délibérative en rivalité avec celui incarné par le philosophe français, est celle d'étendre le mode de travail des comités qui travaillent au service de la Commission à tous les domaines de l'Union.

#### 4.3.1. Proposition théorique. Théorie politique contemporaine et « comitologie »

Depuis la parution du fameux *Livre blanc sur la gouvernance européenne* le 25 juillet 2001<sup>93</sup>, qui lançait un appel « à l'établissement d'une culture renforcée de consultation et de dialogue, soutenue par un code de conduite et inscrite dans des nombreux secteurs à travers des partenariats officiels », on assiste à une multiplication des comités d'expertise intégrant des acteurs collectifs et privés. Ces acteurs sociaux exerçaient auparavant une influence peu effective à travers le Comité Economique et Social ou un ascendant non institutionnalisé.

Puisque c'est souvent au sein de ces comités que les accords approuvés au Conseil se dégagent<sup>94</sup>, il est logique qu'ils soient perçus comme les espaces politiques du système de l'Union où la discussion politique est exercée de la façon la plus authentique. Pour Bellamy et Castiglione, dans les comités « political interest are disciplined and made more deliberative by the contribution of expert knowledge »<sup>95</sup>.

---

<sup>91</sup> 41 % des interrogés ont une attitude neutre vis-à-vis de l'Euro parlement et pour 35 % son image est assez positive, *Eurobaromètre Spécial*, mars 2008, p. 56.

<sup>92</sup> Citons par exemple Lars Blichner: "I argue that democratic legitimacy at the EU level is dependent on arenas where it is possible to talk relatively unrestrained by strategic considerations pertaining to national or party interest, interest which may be activated as soon as a concrete decision has to be taken. I argue that institutions such as the COSAC, which only talks and has limited capacity to act, may be especially well suited for this task", "The anonymous hand of public reason", in ERIKSEN, Erik & FOSSUM, John (eds.), *op. cit.*, p. 142.

<sup>93</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Gouvernance Européenne, un livre blanc*, Bruxelles, 25/7/2001.

<sup>94</sup> Voir Entretien avec DEHOUSSE, Renaud et LEBESSIS, Notis in *Raisons politiques*, n° 10, mai - juillet 2003, Paris, Presses de Sciences Po, p. 119.

<sup>95</sup> BELLAMY, Richard et CASTIGLIONE, Dario, "The uses of democracy" in ERIKSEN, Erik, FOSSUM, John, *op. cit.*, p. 79.

Eriksen voit aussi « comitology as a new political order that may help to repair democratic deficit, and because Member-State and non-interest parties are included in the decision-making process »<sup>96</sup>. Nous anticipons ainsi l'un des points qui montre le mieux comment quelques partisans de la démocratie délibérative européenne s'éloignent d'une démocratie du plus grand nombre, des propositions de réforme qui ont comme but que tous les citoyens puissent participer aux processus de prise des décisions. Pour les auteurs dont nous avons parlé, selon la complexité du sujet, la qualité de la discussion peut être beaucoup plus importante que le nombre de gens qui y participent.

En conclusion, la démocratie délibérative ne va pas nécessairement à l'encontre de ce phénomène consistant « à laisser décider les experts techniques, économiques, juridiques ou autres » sur toutes les questions politiques, de cette délégation qui était considérée jadis comme symptôme de « *dépolitisation* radicale »<sup>97</sup>.

Dans un avis partagé avec les partisans de la démocratie directe, Thuot et d'autres critiques de la démocratie parlementaire, inscrits dans les rangs de la démocratie délibérative fonctionnaliste, considèrent que les jours d'hégémonie de la notion moderne de représentation sont comptés. Cependant, et contrairement aux démocrates directistes, leur refus de la figure du représentant parlementaire veut servir à améliorer la *représentativité* des acteurs qui participent aux processus de discussion et de décision politique et à faire des *leaders* des différents groupes d'intérêt les protagonistes principaux des enjeux politiques.

Au sein des démocrates délibératifs, c'est l'école fonctionnaliste qui connaît le plus grand succès à présent. S'appuyant sur la transformation de l'État législatif en État administratif, les auteurs de ce courant de pensée sont en faveur d'une délégation du rôle politique traditionnellement exercé par les Parlements dans « un dispositif extraparlémentaire de consultation et de concertation, chargé d'élaborer les politiques publiques dans un secteur donné, et en prise directe sur l'action sociale »<sup>98</sup>.

Ce type de dispositif servirait à éviter la polarisation et le manichéisme qui caractérise le travail législatif des Parlements, où les prises de position par rapport aux questions qui sont votées semblent être prédéterminées par la division gouvernement – opposition. La logique conflictuelle du type ami – ennemi qui définit les systèmes modernes de production législative céderait alors le pas aux pratiques consensuelles postmodernes, au « *communicative style* »<sup>99</sup> et aux arguments qui résultent de l'expertise et de l'expérience sectorielle. Le système des comités qui travaillent sous mandat de la Commission européenne s'avère être un modèle exemplaire à cet égard, tandis que les systèmes politiques nationaux prennent du retard par rapport aux innovations entreprises à Bruxelles.

Note. Fondement classique de la « comitologie »

Comme nous l'avions souligné dans la section 1.1. b) il est possible de rencontrer déjà dans les ouvrages des pères du fonctionnalisme la base du choix des comités comme instruments politiques privilégiés. Même Luhmann, qui considère les débats autour de la participation et de la légitimation comme des vieilleries dépourvues de toute valeur contemporaine<sup>100</sup>, prend parti dans ce débat pour

---

<sup>96</sup> ERIKSEN, Erik, "Deliberative supranationalism in the EU" in *Ibid.*, p. 60.

<sup>97</sup> SCHMITT, Carl, "Weiterentwicklung des totalen Staat in Deutschland" in *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles, 1923-1939*, Berlin, Duncker & Humblot, 1988, p. 185.

<sup>98</sup> THUOT, Jean François, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de démocratie*, Montréal, Nota Bene, 1998, p. 141.

<sup>99</sup> ERIKSEN, Erik, "The European Union's democratic deficit. A deliberative perspective" in SAWARD, Michael (ed.), *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*, London, Routledge, 2000, p. 63.

<sup>100</sup> Pour LUHMANN, le concept de participation n'avait un sens qu'au Moyen Âge, où l'individu concret, en raison de certains de ses attributs singuliers, participait à différentes structures : famille, maison, couche sociale, ... L'individu moderne ou sujet, synthétisé dans une abstraction qui le rend égal à ses semblables, a le droit de participer dans tous les systèmes qui composent la société, mais n'est capable, étant donné la complexité caractéristique des sociétés modernes, d'*agir* singulièrement dans aucun. Il est, par contre, débordé

accorder aux comités réduits sa confiance comme instruments politiques idéaux dans les temps modernes.

À la base de cette confiance il y a précisément un manque de confiance dans la capacité d'action réelle des différents acteurs sociaux, qui ne peuvent, selon l'avis de Luhmann, qu'adapter leur conduite à la logique de fonctionnement propre à chaque système. Rappelons que pour lui, comme nous l'avions signalé auparavant, ce sont les systèmes qui se reproduisent eux-mêmes selon leurs propres impératifs fonctionnels.

Les individus sont par ailleurs incapables de gérer par eux-mêmes la complexité des situations qui caractérise les sociétés contemporaines, circonstance qui rend nécessaire l'existence d'organes collectifs capables de fournir des réponses rapides aux menaces subies par les systèmes sociaux. Ainsi, selon l'avis de Niklas Luhmann, « chaque fois qu'il est impératif d'arriver à des résultats précis dans un temps limité, l'ineffectivité manifeste, la lourdeur et l'absurdité des procédures ont évidemment empêché la réalisation complète du principe de participation »<sup>101</sup>. Ce manque d'efficacité des politiques participatives est le prix à payer pour le manque de réalisme des théories sur la souveraineté sur lesquelles elles sont fondées.

Pour Luhmann, le terme « participation » ne peut en conclusion être employé avec du sens que pour se référer au choix de ces acteurs sociaux sans les concours desquels les mesures à entreprendre par les institutions ne pourraient être prises et appliquées. L'efficacité des institutions requiert la participation d'experts qui maîtrisent le plus grand nombre d'informations relatives à certains sous-systèmes faisant partie de cet environnement complexe dont nous avons déjà parlé. Elle requiert aussi le consensus des acteurs qui subiront principalement les conséquences des politiques à implémenter. Ses représentants doivent à cet égard être présents dans les comités décideurs.

Le genre de problèmes qui intéressent Luhmann et les fonctionnalistes, comme c'est écrit dans *Politique et complexité*, « appartiennent plutôt au domaine de ce qui est désigné aujourd'hui sous le terme du *néo-corporatisme*, ce qui n'a rien à voir avec l'intention originelle de la recherche de participation ni avec l'amélioration des chances de l'accomplissement personnel dans le collectif »<sup>102</sup>. Cette approche est considérée par les fonctionnalistes comme un gain en effectivité par rapport aux lourdes procédures de discussion et de décision (pensons au référendum) où prennent partie un grand nombre d'individus. Pour ses opposants, le néo-corporatisme auquel songent Luhmann et ses disciples a plus de caractéristiques en commun avec les modèles de concertation totalitaires qu'avec les principes démocratiques que l'UE défend.

#### 4.3.2. Développement pratique

##### 4.3.2.1. L'évolution des comités de dialogue social sectoriel (CDSS), reflet d'une tendance croissante

Les comités sectoriels figurent parmi les premiers organes de délibération sectorielle apparus dans le système des Communautés Européennes. C'est dans l'année 1952 que le premier comité paritaire, composé de membres choisis par la Commission à parité employeurs - salariés, est né pour traiter

---

par le grand nombre des informations concernant le système et son environnement et ne peut que suivre passivement les impératifs fonctionnels qui assurent la survie de chaque système spécifique.

Le concept de légitimité a subi le même genre de caducité. Il n'avait de sens qu'au moment où le droit naturel était placé au sommet des sources de droit. Au Moyen Âge, il régnait sur le droit élaboré par chaque prince et était la base à partir de laquelle on pouvait justifier une résistance *légitime* contre une mesure positive émanant d'un souverain particulier. Dans les temps contemporains et depuis Hobbes ou Spinoza, on n'a plus le droit de recourir à un droit naturel quelconque, restant dans les mains du pouvoir politique la capacité pour distinguer justice et injustice. La justice n'étant que le droit positif émis par les institutions, la discussion sur sa légitimité n'a plus de place dans la théorie juridique contemporaine.

<sup>101</sup> LUHMANN, Niklas, *Politique et complexité... op. cit.*, p. 153.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 162.

des problèmes concernant le travail dans le domaine des mines. Cinquante-deux ans après, ce sont 31 comités qui travaillent dans différents domaines du travail (voir Tableau 2).

**Tableau 1. Les 31 comités de dialogue social sectoriel officiellement créés (au 31 décembre 2004)**  
par ordre alphabétique des secteurs

Secteurs	Travailleurs	Employeurs	Anciens comités paritaires	Groupes de travail informels	Comités DSS
Agriculture	EFFAT <sup>1</sup> (2000)	GEOPA/COPA (1958)	1964		1999
Ameublement	FETBB (1984)	UEA (1954)			2001
Assurances	UNI-Europa <sup>2</sup> (2000)	CEA (1953), BIPAR (1937), ACME (1978)		1987	1999
Aviation civile	ETF (1999), ECA (1991)	ACI-Europe (1991), CANSO (1998), ERA (1980), IACA (1971), AEA (1973)	1990		2000
Audiovisuel	UNI-MEI (1999), EFJ, FIA (1952), FIM	EBU, ACT, AER, CEPI, FIAPP			2004
Banques	UNI-Europa (2000)	FBE (1960), GECE (1963), GEBC (1970)		1990	1999
Bois	FETBB (1984)	CEI-Bois (1952)		1994	2000
Chaussure	FSE-THC (1964)	CEC (1959)		1982	1999
Chemins de fer	ETF (1999)	CER (3) (2002)	1972		1999
Chimie	EMCEF (1996)	ECEG			2004
Collectivités locales	FSESP (1978)	PFE CCRE (1951)		1996	2004
Commerce	UNI-Europa (2000)	EuroCommerce (1993)		1985	1999
Construction	FETBB (1984)	FIEC (1905)		1992	1999
Construction navale	FEM (1971)	CESA (1965)			2003
Culture	EAEA (1999)	Pearle (1991)			1999
Electricité	FSESP/EPSU (1974), EMCEF (1996)	Eurelectric (1999)		1996	2000
Horeca/ Tourisme	EFFAT (2000)	Hotrec (1992)		1983	1999
Mines	EMCEF (1996)	APEP (1983), EURACOAL (1953), Euromines (1995)	1952		2002
Navigation intérieure	ETF (1999)	UENF (2001), ESI/OEB	1967		1999
Nettoyage industriel	UNI-Europa (2000)	FENI (1988)		1992	1999
Pêche maritime	ETF (1999)	Europêche/COGECA (1959)	1974		1999
Postes	UNI-Europa (2000)	PostEurop (1993)	1994		1999

■ ■ ■					
Sécurité privée	UNI-Europa (2000)	CoESS (1989)		1993	1999
Services aux personnes (coiffure)	UNI-Europa (2000)	CIC Europe (1991)		1998	1999
Sucre	EFFAT (2000)	CEFS (1954)		1969	1999
Tannerie	FSE-THC (1964)	COTANCE (1957)		1999	2001
Télécommunications	Uni-Europa (2000)	ETNO (1991)		1990	1999
Textile-habillement	FSE-THC (1964)	Euratex (1995)		1992	1999
Transports maritimes	ETF (1999)	ECSA (1990)		1987	1999
Transports par routes	ETF (1999)	IRU (1948)		1965	2000
Travail intérimaire	UNI-Europa (2000)	EuroCIETT (1967)			1999
Total	13 FSE	48 FEBI			31

Source : Tableau actualisé et complété Relations industrielles 2002.  
1. Ancienne appellation de la fédération : EFA – date de création 1958.  
2. EURO-FIET (1972) – ECF-IUF (1981).  
3. Ancienne appellation de la fédération CCFE – date de création 1988.

La plupart de ces comités sectoriels, comme c'est le cas dans la plupart des organes délibératifs dans l'UE (voir l'évolution de la COSAC dans la section 4.1.2.), sont nés en tant que groupes de travail informels au cours des années 80.

Le Traité de Maastricht, qui oblige la Commission à consulter les partenaires sociaux préalablement à l'adoption d'une quelconque proposition législative, sert à officialiser le statut des comités sectoriels<sup>103</sup>. En contrepartie, c'est grâce au suivi des délibérations qui ont lieu dans ces comités et moyennant l'information et la maîtrise du terrain dont disposent les partenaires sociaux présents que la Commission a pu étendre son action régulatrice sur la presque totalité des domaines du marché du travail. Selon l'analyse de Philippe Pochet, que nous avons pris comme ouvrage de référence dans cette section, « de nombreux correspondants ont souligné l'importance qu'ils accordent aux positions communes pour influencer la production législative communautaire en amont et pour atténuer la déréglementation, ou pour introduire directement des préoccupations sociales dans la politique européenne »<sup>104</sup>. Claude Didry et Arnaud Mias soulignent à cet égard le

<sup>103</sup> À partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999, les anciennes structures ont cédé le pas aux Comités de Dialogue Social Sectoriel (CDSS), dénomination officielle de ces instruments de délibération corporatiste.

<sup>104</sup> POCHETTE, Paul, « Union Européenne. Le dialogue social sectoriel, une analyse quantitative », *Chronique internationale de l'IREIS*, n° 96 - septembre 2005, p. 32. Pour une analyse plus détaillée des CDSS voir également MANGENOT, Michel et POLET, Robert, *Dialogue social européen et fonction publique. Une européanisation sans les États ?*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 2004.

fait qu'entre 1993 (entrée en vigueur du Traité de Maastricht) et 2003, les organisations syndicales européennes ont participé à l'élaboration de 20 directives concernant différents problèmes du travail (travail à temps partiel, congé parental, télétravail,...), alors que les institutions européennes en avaient adopté seulement quinze entre 1972 et 1992<sup>105</sup>. Certains secteurs où la forte présence syndicale permet aux travailleurs une puissante défense des intérêts collectifs (métallurgie, services publics) restent toutefois hors de la sphère d'influence des comités sectoriels.

Le Traité de Maastricht a également permis aux Comités d'élaborer des conventions collectives qui, après un vote favorable du Conseil, peuvent s'étendre aux législations des États membres, ou dans une modalité alternative, peuvent être imposés par les représentants des travailleurs et des patrons dans leurs États de provenance.

Le succès croissant de ce genre de « délibérations conflictuelles » entre les syndicats (Confédération européenne des syndicats–CES) et la patronale européenne (Union des Industries de la Communauté Européenne–UNICE, depuis 2007 connue sous le nom de Business Europe), telles qu'elles ont été appelées par Didry et Mias, passe par l'adaptation des revendications de chacune des parties, exprimées originellement dans la langue naturelle de chaque groupe–tribune, à une langue juridique commune résultant des rencontres informelles et des réunions formelles qui ont lieu dans chaque groupe de travail<sup>106</sup>. L'accent patronal mis sur la compétitivité et les exigences syndicales à propos du respect des droits des travailleurs peuvent trouver des points de convergence, s'ils sont exprimés dans un cadre de délibération propice à la formation d'un avis commun.

D'après le fonctionnement apparemment exemplaire de ces groupes de délibération, nous ne pouvons pas tirer des conséquences légitimant l'entière pratique de la « comitologie ». Dans des domaines où les clivages sociaux ne sont pas si clairement établis, a contrario du cadre juridique propre aux rapports travailleurs-employeurs, la pluralité et la représentativité des acteurs présents dans les Comités est contestée, comme nous le verrons par la suite.

#### 4.3.2.2. La pluralité et la représentativité au sein des comités, étude de cas.

##### Le Comité Permanent de la Chaîne Alimentaire et de la Santé Animale

Depuis 1987<sup>107</sup>, la Commission réalise ses fonctions d'initiative législative et d'exécution avec l'appui de comités systématiquement structurés et ordonnés. Ces comités, apparus dans les années 60 afin d'aider le Conseil dans l'exécution des règlements relatifs à l'organisation des marchés agricoles, se sont multipliés informellement au cours des décennies suivantes. Les critiques concernant le manque de transparence et les coûts de leur fonctionnement ou la menace envers la séparation des pouvoirs qu'ils représentent<sup>108</sup>, ont motivé l'adoption de plusieurs réformes cherchant à mieux intégrer les comités dans la structure politique communautaire<sup>109</sup> et à faire que leurs travaux puissent être suivis par les citoyens européens et leurs représentants au Parlement européen.

Les comités appuient la Commission dans la préparation des projets de législation (comités d'experts et consultatifs) ou dans l'implémentation de la nouvelle législation européenne. Des

---

<sup>105</sup> DIDRY, Claude et MIAS, Arnaud, *Le Moment Delors (les syndicats au cœur de l'Europe sociale)*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2005, p. 331.

<sup>106</sup> *Ibid.*, pp. 187-188.

<sup>107</sup> CONSEIL EUROPÉEN, Décision du Conseil du 13 juillet 1987, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. <http://www.ena.lu/>

<sup>108</sup> Moyennant ces comités, où prennent partie des représentants gouvernementaux de chaque État membre, les exécutifs nationaux cherchent à maîtriser les projets législatifs lancés par la Commission. Voir VAYSSIÈRE, Bertrand, *Groupes de pression en Europe*, Toulouse, Privat, 2002.

<sup>109</sup> La Décision 1999/468/CE a permis au Parlement Européen d'obtenir des informations concernant l'agenda des réunions des comités, la liste de personnes qui y prennent partie, le résultat des votes, etc. Le Parlement peut dès lors s'opposer au travail élaboré dans certains comités, s'il considère que les compétences d'exécutions attribuées par les Traités ont été dépassées. [http://admi.net/eur/loi/leg\\_euro/fr\\_399D0468.html](http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_399D0468.html)

comités consultatifs, des comités de gestion ou des comités de réglementation aident ainsi la Commission dans la tâche exécutive de mettre en œuvre les décisions du Conseil et du Parlement<sup>110</sup>.

**Tableau 2. Nombre total de comités février 2008**

Source : <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=EN>

***Secteur politique:***

Entreprise et industrie (DG ENTR)	35
Emploi, affaires sociales et égalité des chances (DG EMPL)	4
Agriculture et développement rural (DG AGRI)	17
Énergie et transports (DG TREN)	35
Environnement (DG ENV)	33
Recherche (DG RTD)	5
Société de l'information et médias (DG INFSO)	9
Pêche et affaires maritimes (DG FISH)	4
Marché intérieur et services (DG MARKT)	13
Politique régionale (DG REGIO)	2
Fiscalité et union douanière (DG TAXUD)	10
Éducation et culture (DG EAC)	7
Santé et protection des consommateurs (DG SANCO)	17
Justice, liberté et sécurité (DG JLS)	21
Relations extérieures (DG RELEX)	2
Commerce (DG TRADE)	11
Élargissement (DG ELARG)	2
Europe Aid (AIDCO)	6
Aide Humanitaire (DG ECHO)	1
Eurostat (ESTAT)	9
Budget (DG BUDG)	2
Office européenne de lutte antifraude (OLAF)	1
Informatique (DG DIGIT)	1

Le premier genre de comités ne fait que fournir des avis dans la préparation des projets proposés par la Commission. Ils joignent leur travail à ceux que réalisent d'autres acteurs du système politique européen, chargés d'influencer la législation européenne depuis le début du processus d'adoption des actes. Tel est par exemple le rôle des groupes d'intérêts non officiels, qui depuis l'adoption du *Livre blanc sur la gouvernance* de 2001, auquel nous avons déjà fait référence, peuvent faire parvenir leurs avis à la Commission à travers le web. Certains fonctionnaires du Conseil, des conseillers techniques ou des membres des représentations permanentes des États membres auprès de l'UE peuvent aussi exercer ce rôle consultatif.

Quant aux comités qui travaillent à l'implémentation de la législation adoptée par les institutions européennes, ils peuvent avoir un rôle strictement consultatif (comités consultatifs), ou jouer un rôle décisif dans la façon dont la Commission mettra en marche un certain acte législatif. Quand les comités de gestion qui travaillent dans le cadre de la Politique Agricole Commune sont en désaccord avec la Commission, il revient au Conseil de trancher le litige.

<sup>110</sup> Selon le nouvel ordonnancement établi par la Décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999.

Dans les domaines de la protection de la santé, un avis négatif des comités de réglementation y opérant oblige la Commission à reformuler ses propositions, qui devront aussi être soumises au verdict final du Conseil<sup>111</sup>.

Le rôle de ce genre de comité est alors fondamental pour l'adoption des politiques communautaires. L'importance des domaines traités par certains de ces organes de décision délibérative fait que l'étude du fonctionnement d'un de ces comités de réglementation soit très importante dans le cadre d'une étude générale portant sur sa légitimité. Nous avons choisi comme cas paradigmatique le Comité permanent de la chaîne alimentaire et la santé alimentaire (dorénavant CPCASA). Créé en 2002<sup>112</sup>, il est le reflet parfait d'un mode d'entendre le *politique*, celui de la gouvernance délibérative, qui caractérise les institutions européennes et les différencie des régimes démocratiques où le vote populaire est le critère général de décision. Ainsi, c'est par rapport à des questions très présentes dans la société européenne (comment contrôler la nourriture que reçoit le bétail ? comment éviter les risques sanitaires associés à l'alimentation génétiquement modifiée ?) que le CPCASA, composé de fonctionnaires envoyés par les gouvernements des différents États membres, s'est prononcé au cours de ces dernières années.

Les décisions qui sont prises par le CPCASA portent par exemple sur l'entrée dans le marché européen de certains types de soja, de coton, de riz ou de maïs génétiquement modifié<sup>113</sup>. Le CPCASA s'appuie pour ses décisions sur les dossiers élaborés par l'EFSA (Autorité européenne de sécurité des aliments), qui offre des conseils indépendants à « base scientifique solide »<sup>114</sup> et sur le groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale créée en 2004<sup>115</sup>. Dans le groupe consultatif, ce sont les milieux socioprofessionnels concernés et les associations de consommateurs qui sont présentes. L'EFSA intègre de son côté, des équipes de scientifiques spécialisés dans des domaines comme la santé des plantes ou les produits diététiques.

Les adversaires de ce genre de petits comités dont l'impact des décisions paraît aller à l'encontre du nombre de ses participants et de leur visibilité publique soulignent le fait que dans des pays comme la Suisse, ce sont les citoyens qui ont tranché le débat sur la mise en vente d'organismes génétiquement modifiés à travers le référendum du 28 novembre 2005.

L'exemple suisse est à cet égard « un magnifique contre-exemple de ce qu'est une société démocratique et mature »<sup>116</sup>, selon l'opinion de politiciens comme Corinne Lepage, ancienne Ministre française de l'Environnement et personnalité publiquement opposée à la vente d'OGM. Certains anti-OGM s'appuient en effet sur les idées classiques d'Ulrich Beck<sup>117</sup> dans leurs considérations à propos du caractère démocratique des sociétés contemporaines. Pour eux, étant donné que les risques qui caractérisent les sociétés modernes sont partagés également par tous leurs membres, ils doivent faire l'objet de réglementations approuvées par la majorité du corps social. Suivant ces arguments, la votation parlementaire ou le recours au référendum pour les questions concernant la santé alimentaire ou la protection de l'environnement sont beaucoup plus appropriés que le travail *dans la pénombre* des petits comités.

---

<sup>111</sup> Pour plus de détails sur la classification et le fonctionnement des comités voir le livre de GREENWOOD, Justin, *Interest representation in the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 30-35.

<sup>112</sup> CONSEIL EUROPÉEN, PARLEMENT EUROPÉEN, Règlement (CE) 178/2002.

<sup>113</sup> CPCASA, *Summary Record of the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health* held in Brussels on 12 February 2008.

[http://ec.europa.eu/food/committees/regulatory/scfcah/modif\\_genet/sum\\_12022008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/committees/regulatory/scfcah/modif_genet/sum_12022008_en.pdf)

<sup>114</sup> [http://www.efsa.europa.eu/EFSA/AboutEfsa/efsa\\_locale-1178620753816\\_WhatWeDo.htm](http://www.efsa.europa.eu/EFSA/AboutEfsa/efsa_locale-1178620753816_WhatWeDo.htm)

<sup>115</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, 2004/613/CE: Décision de la Commission du 6 août 2004 relative à la création d'un groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale.

[http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2004/l\\_275/l\\_27520040825fr00170019.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2004/l_275/l_27520040825fr00170019.pdf)

<sup>116</sup> LEPAGE, Corinne, Chronique rédigée pour Actu-Environnement, 29 novembre 2005, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/1401.php4>

<sup>117</sup> BECK, Ulrich, *Politik in der Risikogesellschaft*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1991.

Nous, nous trouvons face à un vrai dilemme dont la solution ne paraît pas du tout claire. Quand on parle des risques associés aux organismes génétiquement modifiés, on ne peut pas faire de calcul exact parce qu'« on ne dispose pas de méthodes appropriées »<sup>118</sup>. Le travail des experts de la EFSA tombe ainsi facilement dans le discrédit. D'ailleurs, elle a été fortement critiquée par des affaires comme celle concernant les maïs transgénique « Mon 863 », produits par l'industriel américain Monsanto. L'EFSA a été accusée par Greenpeace et Cii-Gen d'avoir caché un dictamen négatif (on observait des malformations chez des rats nourris avec le maïs de Monsanto) de la Commission du Génie Biomoléculaire à laquelle elle avait demandé conseil. Cette tracasserie aurait servi à justifier l'avis positif de l'EFSA quant à l'autorisation de cet OGM.

L'expertise contestée de l'EFSA et le travail des petits comités à Bruxelles permet toutefois que des décisions plus nuancées, au-delà d'une prohibition ou d'une autorisation totale des OGM, puissent être prises. Mais comptent-ils, malgré tout, avec la légitimité suffisante pour émettre de tels avis ? Peuvent-ils s'octroyer une responsabilité aussi lourde tandis que les citoyens, qui courent beaucoup de risques, ne pourraient qu'en supporter passivement les conséquences ? Si des affaires comme « Mon 863 » se multiplient, les doutes sur la pluralité et la représentativité du CPCASA et de l'EFSA ne feront que s'accroître. Connaissance et intérêt ne peuvent marcher main dans la main dans des situations semblables, parce que c'est seulement l'indépendance et la compétence technique des comités qui justifie sa présence dans le schéma institutionnel européen.

#### *4.4. Consécration formelle et matérielle des droits politiques individuels. Le revenu minimal de citoyenneté, une proposition théorique sans application pratique*

Allant à rebours d'opinions très étendues parmi ses compagnons de perspective théorique sur la démocratisation de l'UE, la proposition délibérative de Ferry est beaucoup plus inclusive. Au lieu de se fier à l'expertise des comités, le philosophe français cherche à améliorer la qualité du débat démocratique en garantissant les conditions de participation les plus élémentaires à l'ensemble des membres du corps social. Il se démarque ainsi du délibératisme fonctionnaliste en faveur de propositions délibératives participatives.

Ferry défend la consécration formelle et matérielle de certains droits politiques individuels, indispensables pour qu'une démocratie délibérative puisse se développer en Europe. En effet, il est très difficile d'imaginer un système politique doué d'une sphère de discussion autonome, si certains droits libéraux ne sont pas reconnus par les pouvoirs publics : « le droit à la liberté de pensée et de culte, à la libre expression et à la libre critique », le droit d'association, la liberté d'information. Des droits sociaux comme le « droit à l'éducation universelle » sont aussi revendiqués par Ferry, qui prend en considération dans cette partie de son ouvrage le fameux *Democracy and the Global Order* de David Held<sup>119</sup>.

Cela dit, l'innovation principale que l'ouvrage de Ferry représente par rapport à la plupart des propositions concernant les droits politiques qui doivent être accordés aux citoyens est la suivante : Jean-Marc Ferry réclame qu'un revenu minimal de citoyenneté soit garanti. Le philosophe français pense conjointement participation politique et intégration sociale et considère comme improbable que des hauts taux de participation citoyenne puissent être atteints dans un futur proche, si les perspectives d'un chômage croissant et devenu structurel s'accomplissent.

La crise de « la conception du droit au travail comme droit créance »<sup>120</sup>, due aux facteurs que nous avons en partie signalés dans le premier chapitre de ce travail<sup>121</sup>, nuirait gravement à la légitimité

---

<sup>118</sup> BUNARD, Stephen, *L'Europe garantit-elle la sécurité dans nos assiettes ?* Entretien avec Eric Gall, Conseiller politique à l'Unité européenne de Greenpeace international, à Bruxelles, 6/05/2004, <http://www.europeplusnet.info/article250.html>

<sup>119</sup> HELD, David, *op. cit.*, 1997.

<sup>120</sup> FERRY, Jean Marc, *op. cit.*, p. 205.

<sup>121</sup> Dérégulation des marchés, production automatisée et délocalisée, dumping social,...

politique des institutions européennes, que nombre de travailleurs considèrent responsables d'une conjoncture politique et économique défavorable à leurs intérêts de classe.

Ces motifs rendent indiscutable l'attribution à tous les citoyens d'un revenu de citoyenneté, garantie de l'intégration sociale d'amples couches de la population dans un futur où l'Europe industrielle ne sera, à peu de choses près, plus qu'un souvenir. Pour Ferry, sans de telles mesures destinées à redistribuer les revenus, le mécontentement social ferait sauter en l'air le système démocratique. Ce revenu minimal s'impose alors comme une condition matérielle *sine qua non* pour restaurer la confiance des secteurs les plus démunis de la population envers les institutions politiques, et qu'ils puissent s'intéresser aux débats en cours et y participer, défendant civiquement leurs intérêts.

Une proposition semblable est soutenue par Schmitter dans son *How to democratize the European Union... ?* Toutefois, pour Schmitter il s'agit plutôt d'une analyse de classe du processus d'intégration européenne qui serait à la base des réclamations en faveur d'un *Euro-stipendium*. Ainsi, si Ferry présente son revenu minimal comme un droit politique duquel tous les citoyens devraient pouvoir bénéficier, comme une façon de dédommager les membres actifs de la communauté<sup>122</sup> semblable au *mistos* de l'Athènes classique<sup>123</sup>, la rétribution proposée par Schmitter est adressée seulement aux citoyens de l'Union vivant dans des conditions précaires. Il s'agit d'une mesure de redistribution destinée, d'une part, à réduire la différence de richesse croissante entre les Européens les plus riches et les Européens les plus pauvres. D'autre part, cette mesure serait un bon contrepois à une histoire institutionnelle européenne marquée par une domination de la bourgeoisie continentale :

« The system of representation that has emerged *pari passu* with the European integration process has provided privileged access and accountability to business interests and ineffectual incentives for the organization of *policy takers*, making it more difficult for workers, pensioners, consumers, patients, students, and the impoverished to articulate their demands at the supranational level. (...) As long as there is *no balance of class forces* and *no effective party system* surrounding the definition of social citizenship at the European level, and as long as capitalists are convinced that such a commitment is not in their interests, there is virtually no chance that major substantive policies will be enacted »<sup>124</sup>.

#### 4.5. La réforme du système médiatique européen, proposition théorique sans application pratique

Pour Ferry<sup>125</sup>, la pluralité des médias et leur capacité à transmettre aux citoyens les informations de relevance publique sont très faibles. En effet, les médias ne sont pas les sièges des débats politiques d'où devraient résulter les choix et les critères fondamentaux dans la conduite des institutions. Même si la fin des monopoles étatiques dans les domaines de la radio ou de la télévision a permis la multiplication des opérateurs, la pluralisation des approches informatives qui auraient dû accompagner le processus de privatisation ne s'est produite que très faiblement.

Par conséquent, le principe de publicité kantien, extrêmement important pour le fonctionnement démocratique, ne trouve pas d'instruments adéquats dans les médias contemporains. Il s'agit d'un problème endémique des démocraties occidentales qui affecte encore plus les structures politiques

---

<sup>122</sup> Quels que soient leurs revenus.

<sup>123</sup> DE SAINTE CROIX, Geoffrey, *The Class Struggle in the Ancient Greek World*, London, Duckworth, 1981.

<sup>124</sup> SCHMITTER, Philippe, *op. cit.*, pp. 43-44. Fritz SCHARPF suit aussi le même raisonnement quand il considère l'UE comme une "démocratie capitaliste" et analyse l'engagement historique des États européens sur des voies d'intégration presque exclusivement négatives. De ce fait, jusqu'à présent, la somme de pouvoirs qui aurait dû résulter de l'Union des États européens n'a pas servi à renforcer les contrôles des institutions politiques sur les capitaux, mais plutôt à éroder les instruments nationaux de régulation jadis existants et maintenant sapés par la Commission et la Cour, SCHARPF, Fritz, *op. cit.*, pp. 6-84.

<sup>125</sup> Qui s'appuie sur l'histoire de l'évolution de l'espace public européen telle qu'elle a été décrite par HABERMAS il y a quelques décennies : *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, 1978.

de l'Union européenne. Etant donné que l'espace public européen est encore à créer, la discussion et la censure publiques s'exercent difficilement dans l'Union. Selon Ferry, nous sommes confrontés à un problème dont la résolution doit être pointée comme une des priorités de l'agenda politique européenne. Dans le système démocratique, il est fondamental que le pluralisme social et politique soit adéquatement représenté, puisque sans discussion publique antérieure, des accords légitimes et utiles pour résoudre les problèmes de la communauté ne sont pas envisageables.

Tenant compte de la situation précédente, Jean-Marc Ferry propose une intervention décidée des institutions européennes dans le domaine des médias<sup>126</sup>. Il soutient une conception communautariste de la liberté de communication en opposition avec les paradigmes libéraux de la liberté d'expression conçue comme liberté négative<sup>127</sup> et de la liberté de presse entendue comme liberté d'entreprise<sup>128</sup>. Pour Ferry, la liberté reconnue à tous de s'exprimer et d'apparaître est plus importante que la liberté de quelques uns de dire ce qu'ils veulent dire. En garantissant une liberté de communication sans contrôle à la minorité qui détient la possibilité d'accès aux médias, on risque son monopole.

Même s'ils sont privés, les médias doivent remplir à tout prix les fonctions d'un service public qui, comme nous venons de le dire, est indispensable dans une démocratie. Les institutions européennes doivent alors intervenir pour favoriser le pluralisme externe (des opérateurs) et interne (acteurs de la communication, genres, contenus) dans les médias.

Face à l'impuissance des voies de réglementation qui sont appliquées à présent, en vertu desquelles les médias sont obligés de réserver un certain espace ou un certain temps à des contenus d'intérêt public, Ferry répond avec une proposition continentale sophistiquée et suggestive. Le philosophe français est en faveur de l'adoption d'une Charte européenne de l'audiovisuel qui, tout en respectant la libre entreprise, favorise par des mesures non contraignantes la diffusion d'informations politiques et de contenus formatifs dans les médias. À son avis, il serait question d'établir des moyens pour stimuler les médias qui prennent au sérieux leurs « missions de responsabilité civique et culturelle »<sup>129</sup>, telles qu'elles seraient définies dans la Charte. Le mécanisme financier conçu par Ferry consiste au prélèvement d'une partie de l'argent que les chaînes de télévision peu soucieuses par rapport à la Charte obtiendraient grâce à la publicité pour le transférer aux chaînes socialement responsables. Un Office de l'audiovisuel européen et des Commissions d'évaluation des chaînes seraient chargés de représenter les parties intéressées et de garantir le respect de la Charte.

La proposition de Jean-Marc Ferry, considérant l'importance des réformes recommandées dans le secteur des médias, va bien au-delà des propositions délibératives qui ont été élaborées précédemment. Son mérite consiste surtout à avoir défini des points concrets à entreprendre pour atteindre le but général auquel font référence les partisans d'une démocratie délibérative européenne : créer cet « open and inclusive network of public spheres with fluid boundaries that makes possible the formation of public opinion »<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> FERRY lance une proposition bornée au secteur de l'audiovisuel.

<sup>127</sup> Liberté qui ne tolérerait alors aucune entrave. Voir LOCKE, John, *Two Treatises on Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988 ou CONSTANT, Benjamin, *Principles of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

<sup>128</sup> Conception en vertu de laquelle celui qui investit son argent dans les médias a le droit d'y faire passer les contenus de son choix.

<sup>129</sup> FERRY, Jean Marc, *op. cit.*, p. 255.

<sup>130</sup> ERIKSEN, Erik, « Deliberative supranationalism in the EU », in *op. cit.*, p. 54.

## 5. La démocratie délibérative européenne : une actualisation du kantisme

Après l'analyse des mesures politiques visant un « redéploiement de la démocratie représentative »<sup>131</sup> dans l'UE et dans ses États membres, on doit constater la nature kantienne de leurs objectifs fondamentaux : garantir la publicité des processus décisionnels et donner aux citoyens des possibilités réelles pour participer ou influencer l'élaboration de l'agenda des institutions politiques.

### 5.1. Libre usage public de la raison et autonomie des individus

Les initiatives de Ferry et Habermas ne sont pas loin de l'esprit critique qui inspirait Kant quand il louait le souverain éclairé qui osait dire : « *Raisonnez tant que vous voudrez et sur les sujets qu'il vous plaira, mais obéissez !* »<sup>132</sup>. Ces deux figures renommées de la philosophie contemporaine partagent avec le penseur de Königsberg le même souci pour la liberté de communication et pour la stabilité politique. À leurs yeux, le débat public ouvert et intense est nécessaire pour que les citoyens puissent assumer leurs responsabilités civiques d'une façon autonome et contribuer avec l'usage de la raison au fonctionnement des institutions politiques et au progrès social<sup>133</sup>.

En premier lieu et partant de considérations purement individuelles, la formation (*Bildung*) et l'éclaircissement (*Aufklärung*) que chacun des individus appartenant à une certaine société pourra acquérir dépend énormément de la nature et de la quantité des communications qui seront à sa portée. Ainsi, pour Kant, quand on essaie d'étouffer les influences sur la pensée d'un sujet quelconque, on l'empêche de parvenir à cet état d'esprit cosmopolitique qui est le garant de la paix parmi les sujets et parmi les nations. Les limitations à l'usage public de sa propre raison constituent par conséquent une perte sèche pour les individus. Le caractère strict de la plupart des souverains et la peur de la critique qui les paralyse nuit gravement à l'autonomie des citoyens.

Pourrait-on par ailleurs continuer à appeler les sujets d'un souverain « citoyens » lorsque la liberté de communiquer ses propres pensées à ses semblables serait complètement effacée ? Cette question donne à notre avis une utilité contemporaine aux réflexions de Kant sur le sujet de la communication politique.

Si l'on se borne à la définition kantienne du citoyen, qui fait de la qualité de l'autonomie (la possibilité ou la disponibilité à se donner sa propre loi) la caractéristique essentielle du citoyen<sup>134</sup>, il est clair que là où la communication publique est empêchée on ne trouve point de citoyens. Aucun sujet n'a en effet la possibilité de devenir autonome et de pouvoir discerner les principes universels de la morale, faute de pouvoir confronter des opinions différentes sur l'action humaine avec ses vrais fondements.

Comme Kant l'affirme dans *Qu'est-ce que s'orienter dans la pensée ?* : « On dit, il est vrai, que la liberté de parler ou d'écrire peut nous être ôtée par une puissance supérieure, mais non pas la liberté de penser. Mais penserions-nous beaucoup, et penserions-nous bien, si nous ne pensions pas pour ainsi dire en commun avec des autres, qui nous font part de leurs pensées et auxquels nous communiquons les nôtres ? Aussi bien, l'on peut dire que cette puissance extérieure qui enlève aux hommes la liberté de communiquer publiquement leurs pensées, leur ôte également la liberté de penser »<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> FERRY, Jean Marc, *op. cit.*, p. 259.

<sup>132</sup> KANT, Immanuel, « Qu'est-ce que les Lumières ? », in *Dits et écrits, I*, Paris, Gallimard, 1994.

<sup>133</sup> Tel était le sens, comme nous l'avions souligné, de l'attribution aux citoyens les plus démunis d'un revenu social de citoyenneté.

<sup>134</sup> Voir PIPPIN, Robert, « Mine and thine? The Kantian State », in *The Cambridge Companion to Kant and Modern Philosophy*, GUYER, Paul (ed.), Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2006, p. 417.

<sup>135</sup> KANT, Immanuel, *Qu'est-ce que s'orienter dans la pensée?* Paris, Vrin, 1959, p. 86.

La liberté de penser est alors une liberté sociale, puisque sans contact et discussion avec les autres individus, on ne pourrait nullement développer sa propre raison et parvenir à cet état où l'on est capable de se comporter en tant qu'être libre et moral.

Les sujets du souverain qui détruit despotiquement les fondements de toute communication, même s'ils sont propriétaires<sup>136</sup>, se trouvent dans une situation identique à celle des femmes, des enfants ou des hommes asservis. À défaut de pouvoir exprimer leurs pensées et de pouvoir entendre celles d'autrui, ils n'ont pas les moyens pour former leur propre pensée. Même si ces sujets ont tous les attributs naturels nécessaires pour développer une raison autonome (*a contrario* de la femme ou l'enfant), dans les cas où l'organisation sociale ne se prête pas à un tel exercice, ils ne peuvent que subir impuissamment un tort contre leur propre humanité.

C'est en conclusion le fondement moral que Kant attribue à l'histoire (développé dans son *Projet de paix perpétuelle* et dans *Qu'est-ce que les Lumières ?*) qui s'écroule avec la censure. L'humanité ne pourra parvenir à son émancipation, à sortir de son auto-coupable minorité, si on parvient à lui ôter même les moyens par lesquels elle s'humanise.

## 5.2. La libre discussion, clé du succès du travail du souverain

L'État censeur rapproche l'homme de cette situation d'isolement qui caractérise la vie de l'homme dans l'État de nature. Comme l'homme sauvage, l'homme excessivement policé vit « dispersé parmi les animaux »<sup>137</sup>. Tous les avantages de la vie sociale disparaissent si la communication cesse et pour cela, Kant considère la liberté de communiquer et de penser comme « l'unique trésor qui nous reste encore en dépit de toutes les charges civiles et qui peut seul apporter un remède à tous les maux qui s'attachent à cette condition »<sup>138</sup>.

Ce préjudice que le souverain despotique porte à ses sujets se tourne contre lui et contre le bien-être général de son royaume, affirme Kant, contestant ceux qui pensent que le libre usage public de la raison dont bénéficient les citoyens peut constituer une menace pour le souverain.

Dans un avis partagé par Kant et les partisans de la démocratie délibérative contemporaine, on considère que la libre discussion ne peut qu'éclairer le souverain (Kant) ou les représentants de la souveraineté (Ferry) quant aux décisions à prendre dans un contexte politique qui doit être défini à partir d'une pluralité d'approches. C'est seulement en permettant et en favorisant l'expression des individus et des groupes d'intérêts différents que le souverain pourra avoir un maximum d'informations profitables servant à lui donner une vision équilibrée et nette de ce qui se passe dans ses domaines.

Ceci dit, il faut considérer que chez Kant, la sphère de discussion est réduite. C'est seulement dans certains endroits précis et à travers certains moyens qu'on doit accorder aux sujets le droit de s'exprimer librement sur les affaires politiques. Kant anticipe ainsi les exigences de qualité informative et délibérative formulées par les auteurs partisans d'un délibérationnisme fonctionnaliste. Le philosophe de Königsberg partage avec Eriksen, Bellamy ou Thuot l'idée que la participation aux débats doit se restreindre à ceux qui peuvent satisfaire une série de prérequis nécessaires au développement de l'activité communicationnelle.

---

<sup>136</sup> Suivant une doctrine classique, KANT réserve le droit de citoyenneté aux seuls propriétaires. On considère le fait de pouvoir disposer de quelques biens matériels ou immatériels (Kant entend le concept de propriété dans un sens élargi, "comprenant sous ce terme toute habileté, métier ou talent artistique ou science" permettant à un individu quelconque "de pourvoir à son entretien", comme la condition indispensable au libre exercice de la propre raison. *Ibid.*, pp. 36-37.

<sup>137</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques, « De l'inégalité parmi les hommes », dans *Du Contrat Social et autres oeuvres politiques*, Paris, Garnier, 1975.

<sup>138</sup> KANT, Immanuel, *Qu'est-ce que s'orienter... op. cit.*, p. 86.

Comme Habermas l'a montré dans *L'espace public*, l'espace de libre-échange d'idées auquel songe Kant correspond, d'une part, avec l'Université allemande de l'époque. C'est en particulier au sein de la Faculté de Philosophie, dont le but naturel est celui de la recherche de la vérité, que la liberté des professeurs au moment de parler *ex cathedra* doit être respectée. D'autre part, l'espace public kantien se compose aussi de l'élite sélecte qui fréquente les salons, points de rencontre, dans la période des Lumières, de savants, de fonctionnaires du roi, de gens de passage et même de femmes. C'est dans ces espaces que les collaborateurs du souverain peuvent écouter les discours des savants et utiliser les éléments qu'ils jugent convenir pour améliorer la façon dont ils administrent les domaines royaux.

Kant pense finalement au public de lecteurs<sup>139</sup> auquel les savants adressent leurs écrits et parmi lesquels ceux qui détiennent la souveraineté sont aussi présents. Certains monarques éclairés de l'époque sont des lecteurs compulsifs des ouvrages traitant les affaires politiques. Frédéric II de Prusse, Catherine II de Russie ou Stanislas II de Pologne s'intéressent aux écrivains provenant de toutes les parties de l'Europe (Diderot, D'Alembert, Grimm, Euler, Voltaire,...) et sont très attentifs aux recommandations que ceux-ci leur fournissent. Dans les paroles du savant, qui ne parle pas en tant qu'individu défendant son intérêt particulier ni en tant que citoyen d'un État-nation, le souverain trouve la source du raisonnement universellement valide dont il a besoin pour forger des lois estimées par tous ses sujets. Le savant s'exprime en tant que *membre de la société générale des hommes* et peut aider, grâce à sa capacité d'approcher à des vérités et des impératifs universels (une capacité d'abstraction de tout penchant particulier), celui qui détient le pouvoir.

En prêtant attention à la voix de ceux qui ont quelque chose à dire sur les sujets politiques, les souverains/représentants rédigeront des lois que les peuples accepteraient de se donner à eux-mêmes. En tolérant les critiques des lois qui ont déjà été promulguées, les décideurs se conféreront beaucoup de possibilités pour adopter des nouvelles lois qui pourront combler d'anciens déficits. Bref, la confiance mutuelle entre décideurs et discuteurs produit un bénéfice mutuel et c'est la société dans son ensemble qui se réjouit de la parfaite interaction entre les deux sphères du politique.

Sans une sphère publique organisée, c'est le même principe de publicité, tel qu'il était défini par Kant, qui est inapplicable. Le souverain ne pourra pas rédiger des lois censées pouvoir satisfaire la volonté générale, parce que les volontés particulières ne trouveront pas de moyens pour s'exprimer. C'est une condition à laquelle doit satisfaire toute organisation politique républicaine, qui respecte la liberté des citoyens, qui les rend également dépendants de lois universellement valables et qui établit une séparation entre pouvoir exécutif et législatif. Le souci pour la communication politique affecte ainsi aussi bien la monarchie républicaine de Kant que l'Union européenne qui fait l'objet des réflexions d'un Ferry ou d'un Habermas.

En conclusion, c'est une inspiration classique qui est à l'origine de ce « contrôle diffus » et salutaire que la sphère publique est censée exercer sur les institutions européennes. Ce sont des axiomes propres aux Lumières qui sont à la base des exigences de « transparence du processus décisionnel ». Sur ces béquilles s'appuie un souverain qui ne fait que « donner le moyen à des parties concernées d'alerter opportunément et d'aider les principaux politiques à exercer leur rôle »<sup>140</sup>.

### 5.3. Publicité kantienne et publicité européenne : à la recherche d'accords universellement valables

Immanuel Kant est le philosophe responsable de la paternité du concept de publicité, idée dont la fortune politique n'a cessé de s'accroître siècle après siècle. Dans des écrits comme *Was ist Aufklärung?* (1784), *Zum ewigen Frieden* (1795), ou *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* (1793), Kant a essayé de jeter les bases d'un droit public en rapport étroit avec ses conceptions éthiques.

---

<sup>139</sup> KANT, Immanuel, *Qu'est-ce que les Lumières ?... op. cit.*

<sup>140</sup> Entretien avec Renaud DEHOUSSE et Notis LEBESSIS, *op. cit.*, p. 111.

Il faut souligner que ce que Kant entend par publicité ne correspond pas exactement avec le sens médiatique qu'on attribue actuellement à l'expression « publicité politique ». Chez Kant, ce qui constitue « la pierre de touche de la légitimité de toute loi publique » n'est pas que son contenu soit effectivement diffusé à travers des moyens de communication de masse (à l'époque inexistant), mais que le souverain, le monarque éclairé que Kant a en tête, agisse au moment de légiférer comme s'il était en train de conclure un accord avec tous ses sujets. L'idée d'un Contrat social fictif mais doué d'un effet pratique très réel est à la base de cette conception. Le monarque qui agit dans ce cadre théorique, s'oblige « à édicter ses lois comme *pouvant* avoir émané de la volonté collective de tout un peuple, et à considérer tout sujet, en tant qu'il veut être citoyen, comme s'il avait concouru à former par son suffrage une volonté de ce genre »<sup>141</sup>.

Rappelons que chez Kant, c'est moyennant une expérience de la pensée que le monarque éclairé parvient à une décision qui pourrait être approuvée par tout citoyen. Le modèle politique prôné par Kant est celui d'une monarchie éclairée, c'est-à-dire d'un *prince rationnel* qui exerce le pouvoir politique guidé par les *principes de la raison*.

Le gouvernement de la raison kantien correspond aujourd'hui avec ce gouvernement discursivement organisé auquel songe le délibérationnisme. Pour les partisans de la démocratie délibérative européenne, les questions les plus importantes ne sont plus celles qui concernent l'éducation du prince, on ne s'interroge plus sur les conditions qui vont lui permettre de parvenir à cet état d'esprit caractérisé par la lucidité et la tolérance. La tâche du philosophe politique contemporain est, par contre, celle d'aménager un espace public qui doit être le médiateur entre la société civile et les sphères décisionnelles.

En effet, les démocrates délibératifs contemporains ne croient plus à un Frédéric le Grand capable de synthétiser la volonté de tous ses sujets. Plus sensibilisés que Kant par rapport à la différence entre les sujets, à la diversité et au multiculturalisme qui caractérise les sociétés du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>142</sup>, Habermas, Ferry et d'autres philosophes contemporains octroient cette capacité à un groupe d'acteurs politiques organisés d'une certaine façon.

Ce n'est pas leur éducation ni leurs vertus singulières, comme c'était le cas pour le grand Frédéric, qui rend ces acteurs dignes de notre confiance. Singulièrement et contrairement au prince ou au sujet rationnel kantien, ils ne seraient pas capables de parvenir à des lois respectables. Comme dans la théorie mathématique, c'est l'ensemble de ces responsables politiques qui, en combinaison, peuvent aller au-delà ou développer plus de propriétés que celles qui résulteraient de l'action individuelle de ses différents membres. C'est plutôt la façon dont on a structuré les interactions ayant lieu entre ces sujets qui les rend capables de grands exploits, de parvenir à cet état d'esprit cosmopolite et magnanime où l'on se met dans la peau d'un autre auquel on fait des concessions.

Selon l'affirmation de Laurent de Briey, la théorie délibérative contemporaine réinterprète le principe d'universalisation kantien :

« Le jugement valide ne serait plus celui dont la forme est universalisable, mais celui qui a été adopté au terme d'une procédure correspondant à une discussion argumentée respectant un certain nombre de conditions idéales. Nous passons, en quelque sorte, d'une obligation de résultat à une obligation de moyens. La rationalité d'un jugement ne dépendrait pas du jugement lui-même, mais des moyens qui ont été mis en œuvre pour aboutir à l'énonciation de ce jugement. Le jugement impartial est celui qui fait l'objet d'un consensus entre l'ensemble des personnes concernées au terme d'une discussion argumentée »<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> KANT, Immanuel, *Sur l'expression courante : il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique cela ne vaut rien (1793)*, Paris, Vrin, 1967, p. 39.

<sup>142</sup> Nous ne devrions pas rendre responsable Kant par rapport à certaines prises de position très caractéristiques de son temps.

<sup>143</sup> DE BRIEY, Laurent, *Le conflit des paradigmes*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2006, p. 90.

Le choix des acteurs est aussi indispensable dans la théorie délibérative. Puisqu'on ne pense plus qu'un empereur puisse se faire une idée très claire des intérêts et du *monde de la vie* qui est propre à un maçon ou à une serveuse, on essayera de garantir que les différents collectifs impliqués dans la prise d'une décision aient une présence réelle dans les débats où leurs intérêts corporatifs sont en jeu. Pour cela, on intégrera dans les débats un ou plusieurs représentants prototypes de chacun des groupes intéressés. Il ne s'agit pas de représentants exclusivement formels comme c'est le cas dans les Parlements traditionnels, mais de personnes qui ont une *ressemblance matérielle* avec les membres du collectif dont ils sont les porte-paroles : c'est le cas du syndicaliste, du chef du patronat, normalement lui-même un patron, du gestionnaire d'une compagnie, de l'expert technique,...

Tous ces acteurs s'organisent dans un jeu politique compliqué. Moyennant un réseau de communication progressivement amélioré, ils échangent des informations précieuses et mettent en commun leurs intérêts, ce qui leur permet, à la fin du processus délibératif, de parvenir à un acte législatif acceptable pour toutes les parties ou universellement valable dans la terminologie philosophique de Kant.

#### 5.4. Séparation des sphères de discussion et de décision

Il faut remarquer que, tout en critiquant certains points obscurs des démocraties contemporaines, les propositions délibératives de Ferry ou de Habermas restent attachées à une conception exclusivement représentative du fonctionnement des organes politiques. Dans leur conception de l'UE, la séparation entre les sphères de la discussion et de la décision est très nette, de telle façon que discuteurs (citoyens) et décideurs (représentants de la souveraineté et experts associés) occupent chacun leur place et ne se mêlent pas.

On trouve la même distinction stricte dans la théorie politique kantienne. A partir de la distinction fondamentale entre « forme de domination (*forma imperii*) » et « forme de gouvernement (*forma regiminis*) »<sup>144</sup>, Kant conçoit un État de constitution républicaine dont le pouvoir souverain est détenu par un monarque.

Dans cet État, l'attribut républicain vient de la façon dont le monarque exerce le pouvoir, s'imposant des autolimitations dans son action politique en vertu de l'idée de contrat originel, qui veut que la constitution politique soit le résultat d'un pacte original soutenu par la volonté générale.

Le monarque gouverne de façon républicaine quand il pose l'idée de contrat social comme fondement normatif du mode dont il « use de son pouvoir absolu »<sup>145</sup>. Ce souverain républicain agit alors comme si les lois qu'il édicte devraient être réellement promulguées par la volonté générale.

Le roi éclairé auquel songe Kant s'impose des limitations par une motivation éthique. La république kantienne est alors un gouvernement où le peuple ne détient pas le pouvoir politique d'une façon effective. Même sur un niveau formel, Kant ne reconnaît pas le peuple comme le titulaire d'une souveraineté qu'il aurait délégué au monarque.

Le républicanisme chez Kant a plutôt à voir avec une certaine attitude de la part du souverain qui serait contraire à la conduite despotique. Si le despote agit exclusivement suivant sa volonté privée, le souverain républicain essaye d'aller au-delà de ses propres convictions moyennant cette opération de la pensée grâce à laquelle il cherche des principes raisonnables et universels pour son action. Ce sont les mêmes critères qui doivent suivre les individus pour agir d'une façon éthique (à savoir faire en sorte que les maximes de leurs actions puissent être universalisées, selon la formulation de l'impératif catégorique) qui rendent la conduite politique du souverain républicaine.

---

<sup>144</sup> KANT, Immanuel, *Projet de paix perpétuelle*, Paris, Vrin, 1992, p. 18.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 19.

Tout en tenant compte de *l'autre* à travers la recherche éthique intérieure et du peuple au travers des discussions dans les salons et dans les universités, dans la théorie politique kantienne on n'a nul besoin de faire entrer les citoyens dans la sphère de décision. Un monarque ou une assemblée peuvent bien incarner le peuple dans les processus de prise de décision. En accord avec le postulat kantien selon lequel les raisons de tous les hommes se caractérisent par leur uniformité, les maximes politiques auxquelles le monarque ou les membres de l'assemblée (considérés comme des êtres rationnels) parviendront seront universellement acceptables s'ils laissent de côté leurs intérêts particuliers et entreprennent la tâche législative qui leur a été confiée en agissant comme des membres de la *société générale des hommes*.

Kant considère aussi dans *La paix perpétuelle* que « plus le personnel de l'autorité gouvernementale est restreint (c'est-à-dire le nombre des gouvernants) et plus par contre la représentation est grande, plus la constitution de l'État s'accorde avec la possibilité du républicanisme ». Les conditions pour que l'État d'esprit qui caractérise le législateur républicain apparaisse sont mieux remplies dans une monarchie que dans une démocratie où « chacun veut y être le maître »<sup>146</sup>. Que la majorité des individus d'une nation puisse développer des entendements capables de s'accorder sur des actes législatifs à validité universelle semble pour Kant beaucoup plus difficile qu'avoir sur le trône d'une nation un monarque suivant les conseils des savants ou agissant lui-même en tant que roi-philosophe.

À cet égard, Kant considère le gouvernement populaire comme informe et despotique. Il se rapproche de Hobbes et se révolte contre Rousseau quand il considère que, en faisant abstraction de la représentation politique, on ne peut parler proprement de système politique. Comme Hobbes l'affirme, dans ces conditions, une volonté commune (appelée générale par Rousseau) capable de guider l'action de la communauté politique ne peut pas être exprimée. Il n'y a pas là un peuple constitué, mais une multitude.

« On ne peut concevoir que la multitude n'ait de la nature qu'une seule volonté, car chacun de ceux qui la composent a la sienne propre. On ne doit donc pas lui attribuer aucune action quelle qu'elle soit ; par conséquent, la multitude ne peut pas promettre, traiter, acquérir, transiger, faire, avoir, posséder, etc. »<sup>147</sup>.

En conclusion, dans la théorie politique kantienne, le pouvoir de décision requiert, pour être effectif, d'être concentré dans la figure d'un représentant chargé de légiférer. La voix populaire ne montera aux sphères décisionnelles que si le souverain accepte de bon gré d'entendre ce que les savants ont à dire dans les espaces où la libre discussion est permise (voir section 5.2). Les sphères de discussion et de décision restent alors séparées et les discuteurs ne pourraient en aucun cas, même convaincus du caractère raisonnable de leurs revendications, prétendre se substituer à celui qui est le titulaire légitime de la souveraineté<sup>148</sup>.

Les partisans contemporains de la démocratie délibérative européenne sont également convaincus des possibilités que les citoyens ont d'influencer la prise de décisions politiques tout en restant à l'écart des comités où les mesures sont prises. D'une part, ils ont confiance en des citoyens capables de *s'emparer* des sphères de discussion, d'être politiquement actifs même en jouant un rôle secondaire et d'une certaine façon réactif vis-à-vis de la prise effective de décisions. D'autre part, les théoriciens de la délibération ont aussi confiance en des décideurs prêts à se laisser influencer par la *vox populi*.

Ayant à la base de ses réflexions cette confiance dans le caractère politiquement actif des citoyens et dans la bonne volonté des acteurs politiques (tant décideurs que discuteurs), la proposition

---

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>147</sup> HOBBS, Thomas, *Le Citoyen... op.cit.*, p. 149.

<sup>148</sup> Pour Kant il s'agit du gouvernement en place, étant donné qu'il condamne de façon catégorique le droit de rébellion, comme nous le verrons dans le sixième chapitre.

délibérative déplace le centre d'intérêt de l'activité politique. Ce n'est pas tant le moment de décision qui compte que celui de la discussion préalable. D'une bonne discussion, organisée rationnellement en vue d'obtenir un consensus entre les participants, devrait résulter une décision adéquate. De là découle l'importance accordée à l'aménagement d'un espace public conçu comme le médiateur entre la société civile et les gestionnaires politiques.

Les bons propos des démocrates délibératifs et l'intérêt qu'ils portent à l'organisation d'une sphère publique où toutes les parties puissent s'exprimer les conduit cependant à négliger les questions à propos de la décision effective. Ceci dit, l'interrogation qui vise à savoir qui sont ceux qui prennent finalement partie à la prise des décisions est associée à une détermination de la responsabilité politique qui ne saurait être négligée.

De par leur confiance kantienne dans la représentation politique, les délibérationnistes ne montrent pas de doutes par rapport à la solidité de la connexion entre l'opinion publique et les élites directives. Le *dogme* politique sur lequel tous les espoirs délibératifs sont fondés est celui de l'existence d'une *courroie de transmission* reliant les sphères différenciées de la discussion et de la décision.

C'est pour ça qu'au niveau européen, dans la théorie de Jean-Marc Ferry, ce n'est pas tellement important que les citoyens puissent élire les membres de la Commission ou du Conseil, ou qu'ils puissent voter sur des questions politiques concrètes par voie référendaire. Les ambitions de Ferry se bornent à faire en sorte que la voix populaire, intégrant tant l'opinion publique que l'opinion des experts, parvienne aux responsables effectifs de la prise des décisions politiques et les éclaire quant à celles-ci :

« Tel est le réquisit général d'une démocratie participative complexe où un dialogue tripartite doit pouvoir être noué en continu entre les instances distinctes de l'opinion publique, de l'expertise scientifique et de la décision politique, avec tous les relais médiatiques et les problèmes de traduction inhérents à cette communication, qui situent en même temps les divers lieux critiques d'« incommunication » possible ou probable »<sup>149</sup>.

Relier des sphères écartées et effacer les obstacles à la communication entre citoyens, experts techniques et politiciens, tels sont les buts modestes de la proposition délibérative pour l'Europe. Comme on le verra dans la section qui suit, d'autres promoteurs de réformes dans la structure communautaire ne pensent pas que le déficit démocratique dans l'UE puisse se réduire simplement à un manque de communication entre représentants et représentés. Pour les auteurs dont on parlera, partisans pour la plupart de l'introduction de mécanismes de décision référendaires dans l'UE, il ne s'agit pas simplement d'un problème de communication mais d'un problème global dans l'exercice de la souveraineté. Ils contestent l'écart entre les sphères de la discussion et de la décision et considèrent l'accès direct des citoyens aux processus de prise de décisions comme le seul remède effectif au manque de légitimité politique de l'UE.

---

<sup>149</sup> FERRY, Jean Marc, *op. cit.*, p. 228.

## 6. La critique du directisme à la démocratie délibérative européenne

Nous comparerons ensuite les présupposés qui servent de base à la démocratie délibérative européenne songée par Ferry et les autres politologues qu'on vient de mentionner avec ceux des auteurs en faveur de l'introduction de mécanismes démocratiques directs dans le corpus législatif européen. Trop méfiants par rapport aux représentants politiques et à la notion même de représentation<sup>150</sup>, ces derniers exigent des instruments démocratiques permettant aux citoyens un accès direct à la sphère de décision.

### 6.1. *Les représentants ne se sentent souvent pas responsables devant l'opinion publique*

Un des points faibles de la conception kantienne qui inspire les propositions délibératives, comme on l'a déjà signalé dans la section 5.2, résulte du fait que la garantie que les sujets ont par rapport à la bonne conduite du souverain ou décideur est très faible. Le bonheur et la liberté du peuple dépendent du caractère, de l'intelligence et des autres vertus naturelles du souverain contribuant à faire que sa conduite s'accorde aux impératifs catégoriques, principes éthiques auxquels aboutit toute raison bien ordonnée<sup>151</sup>. C'est en effet le souverain qui impose les principes et les limites de son action. Il ne pourrait pas être autrement, puisqu'au cas où les citoyens oseraient opposer une résistance aux lois édictées par le monarque, personne ne pourrait exercer le rôle d'arbitre dans la dispute qui les oppose. « Il faudrait donc qu'il y eût un chef au dessus du chef pour trancher entre ce dernier et le peuple, ce qui se contredit »<sup>152</sup>.

Ceci dit, la confiance de Ferry ou Habermas dans la représentation politique et l'attribution aux représentants du monopole du pouvoir de décider souffre aussi de certaines contradictions.

Même si la possibilité d'une déroute électorale rend normalement les responsables politiques attentifs aux pétitions citoyennes, pour les auteurs "pro-référendaires"<sup>153</sup>, celle-ci n'est pas une garantie suffisante pour qu'ils agissent dans la direction voulue par la communauté. Il faut des procédures supplémentaires qui complètent le travail des représentants (initiative populaire) et le contestent parfois (référendum abrogatoire, référendum révocatoire), afin de faire arriver la voix publique aux cercles décisionnels, y compris dans la période entre les élections.

Il est clair que les propositions de Ferry et des autres auteurs délibératifs serviraient à rendre les politiciens responsables de leurs actions. Une intercommunication accrue entre les organes politiques continentaux et une opinion publique européenne stimulée par des médias capables d'informer sur les sujets politiques dans une perspective européenne, pourraient être des moyens

---

<sup>150</sup> Pour Andreas AUER, un instrument politique comme le référendum constitutionnel, « ne peut naître dans un contexte où les représentants du peuple jouissent d'une légitimité incontestée », « Rapport introductif » in AUER, Andreas et FLAUSS, Jean François (éds.), *op. cit.*, p. 44.

<sup>151</sup> Ils ont d'ailleurs l'obligation de respecter toute loi dictée par le souverain et le droit de rébellion est condamné par KANT comme étant le plus grave des crimes politiques, puisqu'il détruit les fondements de toute constitution civile. Si on autorisait la révolte contre le pouvoir en place parce que certains sujets sont en désaccord avec une certaine loi, on ouvrirait la porte à une situation politique très instable, où presque chaque loi ferait l'objet d'une contestation violente. C'est pour cela que Kant préfère fermer toutes les portes aux rébellions, jadis encouragées par le droit naturel. Comme on soulignait avant, la conception juridique de Kant se rapproche de ce qu'on appelle le procéduralisme dans la théorie politique contemporaine. L'obéissance à une loi légalement dictée « est inconditionnelle, au point que quand bien même ce pouvoir ou son agent, le chef de l'État, ont vidé jusqu'au contrat originaire et se sont par là destitués, aux yeux du sujet, de leur droit à être législateurs, puisqu'ils ont donné licence au gouvernement de procéder de manière tout à fait violente (tyrannique), il n'en demeure pas moins qu'il n'est absolument pas permis au sujet de résister en opposant la violence à la violence », *Sur l'expression courante...*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>152</sup> *Ibid.* On peut déduire de ces paroles que les positions de KANT sont assez éloignées d'une conception plus contemporaine et sophistiquée du droit, où une Constitution écrite et une Cour constitutionnelle agissant comme son interprète et sa garante jouent un rôle fondamental.

<sup>153</sup> Pour simplifier notre tâche de rédaction, nous parlerons dorénavant de référendum au lieu de procédures démocratiques directes, sauf dans le cas où l'on explicitera le contraire.

excellents pour démocratiser l'UE. Ils serviraient à rendre la prise de décision plus transparente et à permettre la configuration et la manifestation d'une voix publique (pas univoque, bien entendu) par rapport aux différents sujets politiques.

Ceci dit, selon le juriste Pier Vincenzo Uleri, les procédures caractéristiques de la démocratie directe sont les seules permettant aux citoyens de « résoudre [par eux-mêmes] des problèmes » que les hommes politiques « démontraient ne pas savoir résoudre ou ne pas vouloir affronter »<sup>154</sup>. L'emploi récent du référendum dans le canton suisse de Genève pour trancher des questions « hautement émotionnelles »<sup>155</sup> comme l'interdiction des races de chiens dangereuses, l'interdiction de la fumée dans les endroits publics ou la gratuité des transports publics sert à confirmer cet argument.

La perspective théorique des auteurs "pro-référendaires" est clairement opposée à la séparation entre la sphère de la discussion et la sphère de la décision. Pour les directistes, quand on octroie totalement le pouvoir de décision à un cercle de personnes réduit, il y a des risques que ce pouvoir échappe au contrôle du peuple, toujours conçu comme pouvoir constituant<sup>156</sup>.

Sans la possibilité d'avoir un accès direct à la sphère décisionnelle, et même en comptant sur un espace public bien ordonné, on n'a aucune garantie de ce que les représentants ne feront pas la sourde oreille à la voix publique. Certes, les responsables politiques peuvent se faire renvoyer dans les élections qui suivront et ceux qui les suivront pourront changer des décisions jugées communément comme erronées. Toutefois, des citoyens tenus à l'écart des processus de prise de décision seront *désarmés* dans la période qui sépare les élections de représentants. En plus, malgré le remplacement des représentants, on ne peut pas être sûrs que les nouveaux politiciens qu'ils ont installés aux postes de commandement opéreront bien les changements que l'opinion publique *paraissait* recommander au moment de leur élection.

Il faut considérer à cet égard que, d'un côté, la représentation démocratique dans les systèmes contemporains n'est pas une représentation sous mandat. Les élus ne sont pas tenus de l'accomplissement de certaines missions qui leur auraient été confiées par les citoyens, même si on fait souvent référence à des contrats symboliques comme le programme électoral.

D'un autre côté, déterminer ce que l'opinion publique pense exactement sur un certain sujet relève de l'impossible sans avoir recours à une votation publique dont la correcte organisation serait juridiquement garantie. Même les sondages manquent le but théorique qui leur est confié dans nos sociétés, parce que le choix des échantillons jugés comme représentatifs et des questions à poser aux citoyens n'est pas opéré à partir de critères démocratiques<sup>157</sup>. A contrario, dans les systèmes politiques semi-directs, les moyens utilisés pour permettre à l'opinion publique de s'exprimer font l'objet d'un accord démocratique. Pensons par exemple à l'instrument de l'initiative populaire. Cette procédure politique, employée en Suisse, permet à tout citoyen de proposer à ses concitoyens l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou législatives, sous la forme d'une proposition conçue en des termes généraux<sup>158</sup>. Au cas où ce citoyen parviendrait à convaincre 100.000 de ses concitoyens de signer en faveur de son initiative dans un délai de dix-huit mois<sup>159</sup>, sa question, mise en forme par le Parlement, sera soumise à la votation référendaire du peuple et des cantons suisses. On voit par là que moyennant les instruments caractéristiques de la démocratie directe, les moyens qui sont employés pour interroger les citoyens sur les affaires

---

<sup>154</sup> ULERI, Pier Vincenzo, « La genèse du phénomène référendaire » in *Le référendum européen, op. cit.*, p. 222.

<sup>155</sup>[http://www.swissinfo.org/fre/politique\\_suisse/votations/Genève\\_dit\\_non\\_à\\_la\\_fumée\\_passive\\_et\\_aux\\_transports\\_publics\\_gratuits.html?siteSect=301&sid=8775353&cKey=1204655387000&ty=st](http://www.swissinfo.org/fre/politique_suisse/votations/Genève_dit_non_à_la_fumée_passive_et_aux_transports_publics_gratuits.html?siteSect=301&sid=8775353&cKey=1204655387000&ty=st)

<sup>156</sup> C'est à cet égard que ROUSSEAU exigeait la ratification populaire de tout acte législatif dans *Le Contrat Social*.

<sup>157</sup> Pour plus d'informations voir BOURDIEU, Pierre, "L'opinion publique n'existe pas" dans *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1984, pp. 222-235.

<sup>158</sup> Art 139a de la Constitution de 1999.

<sup>159</sup> Si le Conseil fédéral et le Parlement jugent aussi que l'initiative est conforme avec les exigences constitutionnelles d'unité de forme et de matière et qu'elle respecte les règles du droit international.

politiques (contrairement au sondage, qui ne fait pas l'objet d'une réglementation juridique de ce genre) sont eux-mêmes le résultat d'un accord démocratique préalable.

En conclusion, dans la perspective "pro-référendaire", on considère que la meilleure façon de rendre les représentants politiques responsables de leurs actions est de rendre la sphère de la décision perméable, en universalisant le droit à décider. Ainsi, la démocratie directe consiste en des procédures permettant le remplacement dans la prise de décisions des décideurs habituels (les représentants politiques) par les citoyens, dans les cas où ces derniers jugent la conduite politique des premiers comme déplacée ou insatisfaisante.

Soutenant ces opinions, Ian Budge a attaqué les présupposés qui servent de base à la démocratie délibérative contemporaine:

« Put with brutal frankness, the question is whether deliberation really matters much where citizens are deprived of the right to decide, or where their decisions are ignored (...) Unless citizens are given the fullest possible powers over policies affecting them, politics will remain defective in democratic terms no matter how reasoned or informed discussion is »<sup>160</sup>.

## 6.2. La démocratie délibérative exige trop de vertus civiques des citoyens

Selon l'opinion de Philippe Schmitter et d'autres politologues contemporains, la construction d'une démocratie délibérative européenne est trop exigeante par rapport aux citoyens. Elle exige plus de vertus civiques communicatives que celle que la plupart des individus seraient disposés à cultiver; surtout si nous considérons le peu de pouvoir d'influence réel sur la prise de décision que cette théorie confère aux citoyens.

Pour Schmitter, les citoyens capables de faire triompher dans la pratique politique quotidienne cette théorie, « should be respectful of authority, other regarding, tolerant, and willing a compromise; that is, individuals should have a *civic culture* »<sup>161</sup>.

Michael Saward<sup>162</sup> a aussi critiqué l'idéalisme, le caractère normatif et le statut de pur modèle de théories délibératives comme celle de John Rawls<sup>163</sup>. Sublimés par le fameux voile de l'ignorance, les participants au débat politique idéal n'ont pas d'intérêts propres à défendre ni un contexte servant de cadre de leur action politique.

D'après Rorty, ce contexte idéal caractérisé par l'absence d'éléments contextuels réels n'est pas du tout humain. Habermas, Rawls et les délibératifs rejoindraient ainsi le monde des abstractions politiques jadis peuplé par des idées comme le contrat social ou l'impératif catégorique. Le cadre propre aux débats politiques sans contraintes constitue « une nouvelle référence transcendante inaccessible à tout savoir effectif »<sup>164</sup>.

Du point de vue pratique, les éléments qui soulèvent l'inquiétude après la lecture des argumentations en faveur d'une démocratie délibérative européenne viennent du fait que son idéalisme par rapport aux vertus civiques des acteurs participant aux discussions politiques pourrait bien se transformer en un élitisme antidémocratique et excluant. Si au contraire du courant optimiste du délibérationnisme (Rawls, Ferry, etc.), on considère que ces vertus ne sont pas universalisables, que l'intérêt personnel empêche beaucoup d'acteurs de parvenir à une vision élargie du politique et respectueuse des motivations d'autrui, que la neutralité et la bonhomie ne

---

<sup>160</sup> BUDGE, Ian, "Deliberative democracy versus direct democracy – plus political parties!" in SAWARD, Michael, *op. cit.*, p. 195.

<sup>161</sup> SCHMITTER, Philippe, *op. cit.*, p. 30.

<sup>162</sup> SAWARD, Michael, *op. cit.*, p. 74.

<sup>163</sup> RAWLS, John, *Theory of justice*, Harvard, Harvard University Press, 1971.

<sup>164</sup> DE BRIEY, Laurent, *Le conflit des paradigmes*, p. 65.

sont pas si généreusement distribuées dans le monde, on sera beaucoup plus tolérants envers les acteurs égoïstes et manifestation partiels que le délibérationnisme voudrait exclure du jeu politique. Le risque d'exclusion est réel puisque comme on l'avait signalé dans les sections précédentes, c'était pour éviter les conflits partisans et assurer une délibération de haute qualité dans les institutions européennes qu'Eriksen, Bellamy ou Castiglione soutenaient l'extension de la méthode de travail des petits comités, liés actuellement à la Commission européenne, à d'autres domaines et d'autres institutions européennes.

Le caractère démocratique d'un tel système de décision politique est douteux. On peut considérer au moins que son implémentation irait à l'encontre des idées et des valeurs fondamentales qui ont guidé le développement éprouvé par les systèmes politiques occidentaux au cours des derniers siècles. Si l'on songeait auparavant à l'extension et à l'effectivité des droits de citoyenneté et de vote dans toutes les couches de la société, le délibérationnisme fonctionnaliste, au nom de la discussion optimale et du triomphe des arguments les plus rationnels, considère nécessaire la réduction et la sélection des acteurs politiques ayant un rôle décideur.

### 6.3. Les partisans de la démocratie délibérative méprisent le vote

Selon la proposition délibérative, un citoyen qui participe à la politique n'est pas nécessairement un citoyen qui vote, un individu qui agrège sa volonté particulière à celle de beaucoup d'autres afin qu'une certaine mesure soit implémentée par ses institutions. Les questions concernant la prise effective de décisions sont secondaires et ce qui résulte prioritairement est la formation de l'opinion publique.

Jean-Marc Ferry exprime dans *La question de l'Etat européen* une conviction sans ambages dans l'opinion publique :

« Imaginons ce que donnerait la seule mécanique électorale, pivot de nos systèmes démocratiques, si nous n'avions pas accès à l'*opinion publique* qui anime la volonté politique exprimée dans le vote ; si au surplus nous n'avions pas jusqu'à la notion de *sens commun* qui sous-tend cette opinion publique : nous serions alors proprement aliénés au *diktat* des urnes ou des normes qui en sortent, et nous serions dépossédés du sentiment de participation à la volonté politique ainsi que du sentiment d'appartenance à la communauté politique correspondante »<sup>165</sup>.

Dans cette perspective le vote n'a pas, en soi-même, aucune valeur. Le résultat d'une élection ou d'une votation référendaire relève d'une simple agrégation de voix. Ce qui compte ce sont les discussions qui précèdent la votation, capables de faire que les acteurs donnent un *sens* aux décisions et activités institutionnelles. Dans le débat politique qui anime l'opinion publique sont jetées les bases pour la conformation, la compréhension et l'acceptation de la loi.

Les délibérationnistes, déplaçant le centre d'intérêt de la philosophie politique au moment délibératif qui précède la décision politique, considèrent celui-ci comme l'instance de création de la légitimité des politiques à implémenter. Cependant, ce déplacement s'avère problématique du fait que, dans les sociétés contemporaines, les débats politico-sociaux aboutissant à un consensus général des parties impliquées sont peu fréquents.

Restant plus cohérents à l'encontre des arguments précédents, les partisans de la démocratie directe ne se forment pas de grands espoirs par rapport aux possibilités réelles d'obtention de consensus ou à la conduite civique des participants aux discussions. Conscients de la multitude d'intérêts divers qui sont présents au cours d'un débat politique et assumant les objections que les participants invoquent souvent pour éviter de se plier à un argument raisonnable quelconque, ils proposent le vote populaire comme solution légitime, toujours possible et presque toujours inévitable aux choix que la communauté doit effectuer.

---

<sup>165</sup> FERRY, Jean Marc, *op. cit.*, p. 79.

La démocratie étant précisément un système politique conçu pour répondre au manque de consensus politique qui caractérise les sociétés pluralistes de nos temps, elle ne peut avoir son centre de gravité que dans les procédures par lesquelles les décisions affectant la vie en communauté d'une société particulière sont prises. Respectant le caractère essentiel de la délibération qui devrait précéder tout choix politique, la légitimité de la décision entreprise vient principalement du fait que c'est ce choix (ou le politique qui le soutient) et pas un autre qui a obtenu le plus de suffrages au cours d'une votation publique.

C'est le respect de la règle de la majorité qui rend une politique ou un représentant démocratique. Le débat délibératif, qui pour des raisons pratiques ne peut pas toujours être pratiquée au moment d'approuver une certaine mesure politique (pensons aux situations d'urgence) et qui, étant donné la diversité des intérêts et des critères d'action au sein d'une société débouche souvent « sur un éclatement généralisé »<sup>166</sup>, est un ingrédient désirable mais pas indispensable dans un système démocratique.

Pour résumer cette critique des modèles délibératifs, on peut citer Michael Saward, qui dans un article clair a affirmé :

« Deliberation, of a certain kind, is of course a desirable feature of a healthy, functioning, dynamic democratic system. But such systems –to state what ought to be obvious –also require much more: constitutional structures; formal (and to some degree hierarchical) organizations; voting, and other decision mechanisms that can be decisive in the last instance; and institutionalized equal respect for all citizens regardless of (for example), their willingness or even capacity to engage in deliberation or other distinctive forms of political participation »<sup>167</sup>.

Vis-à-vis du mépris du vote que manifestent les auteurs "pro-délibération", ses critiques directistes ne font que souligner son importance pour stimuler la participation politique et l'ouverture de processus de discussion comme ceux qui sont théorisés par Habermas ou Ferry. Saward, Budge et d'autres auteurs "pro-référendaires" contestent la nette séparation entre la sphère de la discussion (où les citoyens seraient admis) et la sphère de la décision (toujours monopolisée par les représentants politiques) qui est opérée par les partisans de la démocratie délibérative parce que, agissant de cette façon, on crée un écart qui provoque la démotivation politique des citoyens. D'une part, nous favorisons certainement la stabilité du système politique, évitant que des réactions populaires brusques puissent se traduire en bouleversements de l'ordre politique. D'autre part, en sachant que leurs opinions compteront pour peu ou rien au moment de la prise de décision réelle, les citoyens seront peu disposés à sacrifier du temps pour s'informer sur un certain sujet politique, à évaluer les prises de position alternatives et à se rendre aux forums de discussion.

Les auteurs "pro-référendaires" pensent plutôt que c'est la multiplication des opportunités d'exercice du droit de vote qui fera augmenter proportionnellement l'intérêt des citoyens pour les sujets politiques. Une démocratie européenne incorporant des procédures démocratiques directes verrait naître des forums continentaux permanents de discussion politique et des espaces de discussion temporaires, exclusivement dédiés aux sujets politiques du moment. En tout cas, puisque les citoyens seraient les vrais responsables des décisions auxquelles ces débats politiques aboutiraient, le nombre de gens qui y participeraient devrait être supérieur à celui des *meetings* délibératifs.

---

<sup>166</sup> RAULET, *op. cit.*, p. 101.

<sup>167</sup> SAWARD, Michael, *op. cit.*

#### 6.4. Barrières linguistiques et élitisme délibératif

Au-delà des arguments que nous avons fournis précédemment, il existe des barrières linguistiques et culturelles qui rendent l'entente d'une communication politique entre les citoyens des différents États membres de l'UE assez difficile. Sans octroyer des responsabilités politiques à l'ensemble du corps social, ces murs sont presque insurmontables.

En fait, si nous regardons qui communique avec qui dans le *network* qui a été créé ces derniers temps dans et autour de l'Union européenne<sup>168</sup>, il est évident que ce sont les élites politiques et économiques. Celles qui, ayant un pouvoir réel de décision ou une influence dans la structure politique continentale, ont beaucoup évolué vers des attitudes qu'on pourrait considérer comme cosmopolites ou délibératives. À vrai dire, les nouvelles vertus de la bourgeoisie européenne postmoderne sont un résultat logique du processus d'intégration européenne. Il s'agit de l'évolution naturelle de certains esprits qui sont chargés de répondre à des nouvelles fonctions et tâches. Leurs capacités accrues sont la réponse fonctionnelle adéquate au grand rôle qu'ils jouent dans les institutions européennes.

Tant que le pouvoir de décider restera concentré dans les mains de quelques-uns, les capacités directives de dialogue et d'entente seront la marque de distinction des élites politiques. Comme dans la Grèce classique, l'exclusion du plus grand nombre des sphères de décision sert à éloigner à chaque fois plus les gouvernants des gouvernés, les uns développant la *fronesis* et la vertu morale qui leur permet d'agir en tant qu'*aristos*, les autres étant toujours ancrés dans leur condition de *demoi* inconstant et ignorant.

#### 6.5. L'effondrement de l'universalisme moral et politique, obstacle à la possibilité de la représentation

Les fondements universalistes kantien qui inspirent les propositions délibératives (voir section 5.3.) sont mis en doute dans la philosophie politique contemporaine. Chez Kant comme chez Ferry ou Habermas, on trouve une certaine croyance dans la possibilité que ceux qui monopolisent le pouvoir de décision puissent se mettre à la place de ceux qui sont citoyens mais ne décident pas.

Cependant, il est douteux qu'un individu (le monarque éclairé) ou un groupe de personnes (un comité, la direction d'un organisme politique ou l'ensemble de ceux qui travaillent dans un réseau interinstitutionnel, comme c'est le cas de l'Union européenne) puissent d'une part représenter des millions de citoyens et se faire, d'autre part, une représentation interne ou consciencieuse de la volonté collective, comme Kant prétend dans sa théorie politique, où des différents positionnements individuels ou de groupes existant dans une société vis-à-vis d'un sujet politique précis.

Cette représentation n'est pas possible si on refuse l'existence de principes ou de valeurs universellement valables. Pour Kant, la garantie de l'existence de ceux-ci est constituée par la notion d'impératif catégorique, selon laquelle les principes fondamentaux de l'éthique peuvent être rejoints par tous les citoyens qui sont libres et autonomes et qui ont la volonté d'accorder leur conduite aux dictats de la seule raison. C'est pour ça que le souverain peut représenter ses sujets. Comme tous les êtres doués de raison, il a la capacité de parvenir à la conscience des principes éthiques universels qui lui permettront de forger des lois acceptables pour l'ensemble de la communauté politique<sup>169</sup>.

Pour les philosophes contemporains du compromis consensuel, au cours d'une négociation politique on peut toujours atteindre une décision capable de satisfaire équitablement toutes les

---

<sup>168</sup> Pour SCHMITTER, « with the exception of academic cooperation and the proliferation of policy centers and think tanks, there are very few sites outside EU institutions themselves at which Europe's practices and purposes can be discussed », *op. cit.*, p. 9.

<sup>169</sup> En théorie, comme nous avons affirmé avant, et comme le souligne Domenico LOSURDO dans son étude *Autocensure et compromis dans la pensée politique de Kant*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1993, p. 195.

parties ou d'affecter également la liberté de chaque membre du corps social, faisant recours à une des formules négatives si chères au penseur de Königsberg.

Pour les auteurs critiques avec ce genre de consensualisme, ces fondements théoriques relèvent de la *science-fiction* politique, le juste milieu acceptable pour toutes les parties étant impossible à déterminer et le consensus universel ne pouvant être conclu d'après l'accord obtenu lors d'une table de négociation. Parmi les philosophes qui contestent le nouvel universalisme délibératif, l'américain Richard Rorty n'a cessé de s'attaquer à la possibilité de trouver un terrain où des personnalités neutres seraient capables de juger avec une impartialité surhumaine les mérites et les points faibles des différentes conceptions politiques, économiques et morales. À son avis le « kantisme communicationnel »<sup>170</sup> de Habermas, même s'il peut être capable de surmonter certains des paradoxes impliqués par la figure du bon monarque éclairé qui est centrale dans le kantisme tout court, souffre des problèmes communs à tout universalisme.

Les résultats auxquels la raison communicative et intersubjective théorisée par Habermas ou Ferry peuvent aboutir au cours d'un dialogue politique satisfaisant certaines conditions idéales ne peuvent jamais jouir du statut de vérité ou critère de justice universel. Par contre, il faut seulement y voir la décision concrète émise par une instance concrète dans un contexte et dans une conjoncture politique concrète.

La complexité qui caractérise les sociétés contemporaines (à laquelle on s'était référé dans la section 1) et distingue spécialement l'Union européenne, marquée par la diversité d'intérêts, de valeurs morales, de conceptions de l'économie, de l'État, des armées, de la religion... qui cohabitent dans son sein, obligerait à faire en sorte que, dans les réformes à entreprendre dans la structure politique continentale, la possibilité de faire participer directement les citoyens dans les processus de prise des décisions soit envisagée une fois pour toutes.

Les difficultés de l'exercice de la représentation dans des circonstances caractérisées par l'effacement de tout genre de *resemblances* (ethnique, morale, économique, etc.) entre représentants et représentés paraissent recommander l'introduction de mécanismes de décision démocratiques d'urgence, prompts à être utilisés par les citoyens qui ne se sentent pas adéquatement représentés.

Complétant le rôle critique et inspirateur de l'opinion publique, fortifiée par l'amélioration du réseau de communications reliant institutions et citoyens auquel songent les propositions délibératives, la présence directe des citoyens dans les sphères décisionnelles pourrait agir en tant que contrepoids politique à appliquer dans les cas où l'on considère que les représentants font la sourde oreille aux revendications populaires.

---

<sup>170</sup> BERNSTEIN, Richard, « Faire la part de ce qui sépare Rorty et Habermas et se situer dans l'entre-deux » dans GAILLARD, Françoise, POULAIN, Jacques et SHUSTERMAN, Richard, *La modernité en questions (De Richard Rorty à Jürgen Habermas)*, Paris, Cerf, 1998, p. 22.

## Conclusion. Seul l'emploi d'instruments politiques non conventionnels permettra à l'Europe de faire face à sa crise de légitimation

Les derniers événements de la brève histoire de l'UE semblent donner raison aux politologues (Hoffmann, Moravcsik ou Keohane) qui considèrent les grands *leaders* des nations européennes comme les auteurs de tout changement substantiel dans la structure politique continentale. Selon les partisans de l'intergouvernementalisme<sup>171</sup>, de la fermeté avec laquelle Nicolas Sarkozy a tiré l'Europe du pétrin moyennant les accords aboutissant au Traité de Lisbonne résulte une confirmation exemplaire de la validité des arguments théoriques qui caractérisent cette conception de la politique<sup>172</sup>.

L'habileté de Sarkozy dans le choix de la stratégie à adopter par rapport à la paralysie du processus constitutionnel<sup>173</sup> est en effet remarquable. D'une part, il a donné raison aux *leaders* de l'Europe européenne qui avaient critiqué la célébration en 2005 d'un référendum suicidaire<sup>174</sup> à propos du *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. D'autre part, il a réitéré son respect envers les citoyens français qui ont manifesté pour la plupart leur opposition à l'adoption de ce *Traité*. Évitant de soumettre à votation la réforme du projet constitutionnel, résultat d'une série de négociations intergouvernementales qui ont souvent eu lieu en dehors du regard de la presse, il semble qu'il ait moins irrité les Français que son prédécesseur.

En France, la réaction citoyenne à l'adoption d'un Traité de Lisbonne qui a intégré la majeure partie du contenu du projet de Constitution européenne avorté a été très faible. Cela est un indicateur que l'insistance chiraquienne au sujet de la consultation des citoyens à propos de très compliqués thèmes européens aurait été la cause de la grave déstabilisation politique qui a secoué l'Union européenne ces dernières années. Le recours aux instruments de la démocratie directe est ainsi envisagé comme un *faux remède* au déficit démocratique de l'Union. Depuis cette perspective, le référendum soulève des débats et des votations qui, finalement, produisent plus de problèmes pour le fonctionnement institutionnel qu'ils n'en évitent<sup>175</sup>.

Dans le contexte actuel, les auteurs intergouvernementalistes sont plus légitimés que jamais pour associer participation populaire et inefficience, ralentissement de l'action politique et jugement précipité et méconnaissant.

Ceci dit, à notre avis, le discrédit dont souffre à présent l'emploi des outils référendaires dans l'UE n'est que le résultat de leur mauvaise application par les institutions européennes. Dans la pratique référendaire de l'Union, les citoyens votent sur des questions européennes à l'échelon national, ce

---

<sup>171</sup> MORAVCSIK, Andrew, "What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?" in *Politische Vierteljahresschrift*, 47:2, June 2006, pp. 219-241.

<sup>172</sup> «Après l'excès des théories normatives comme le fédéralisme, le fonctionnalisme et le néofonctionnalisme (...) le premier mérite de l'approche intergouvernementaliste est d'avoir remis l'église au milieu du village en rendant aux gouvernements l'importance qu'ils ont dans l'histoire de la construction européenne». À leur avis, «l'État-nation européen n'est pas engagé sur la voie de l'obsolescence mais (...) au contraire, il est bien plus obstiné que ne l'avaient anticipé les approches de type fédéraliste ou fonctionnaliste», SCHWOK, René, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, 2005, pp. 81-94.

<sup>173</sup> Processus entamé en décembre 2001 avec une *Déclaration de Laeken* qui ouvrait la «voie vers une Constitution pour les citoyens européens» et s'interrogeait sur les initiatives à prendre «pour créer un espace public européen» et bloqué jusqu'à l'arrivée de Sarkozy au pouvoir en mai 2007.

<sup>174</sup> FRESSOZ, Françoise, "Jacques Chirac ou l'exception française" dans *Échos*, 14/03/07, <http://www.lesechos.fr/info/analyses/4550331.htm>

<sup>175</sup> RASMUSSEN, Hjalte, s'appuie sur ces arguments pour tirer la conclusion «que la démocratie directe est un instrument de délégitimation dont il est souvent impossible, en réalité, de prédire l'effet», «Propos non-conformistes sur les référendums nationaux d'intégration européenne» in AUER, Andreas et FLAUSS, Jean-François (éds.), *op. cit.*, p. 121.

qui relève un manque de cohérence entre l'objet du vote (européen) et le corps électoral (national) auquel les projets de réforme des Traités sont soumis<sup>176</sup>.

Il faut aussi considérer que jusqu'à présent, la ratification référendaire des Traités n'est qu'un droit dont jouissent les citoyens de certains États membres en tant que citoyens de ces États membres. On ne peut pas parler d'un droit lié à la condition de citoyen européen, même si comme nous venons de le dire, les objets soumis au vote sont des réformes de Traités qui, après être ratifiés, constitueront le *corpus* juridique le plus important du continent, jouissant d'une primauté par rapport aux législations nationales.

C'est en réponse aux contradictions d'un mode vicié d'emploi des instruments démocratiques directs qu'Auer lance sa proposition générale d'un référendum européen à célébrer synchroniquement dans toute l'Europe :

« Un référendum européen, prévu par l'ordre juridique communautaire et organisé en fonction non pas des états d'âme des pays membres mais des besoins de l'Union, consisterait en une opération unique qui se déroulerait au même moment dans tous les États membres. À la différence de la procédure actuelle de ratification nationale des modifications des traités et des adhésions de nouveaux membres, qui intervient à des moments différents et par des moyens divers, la volonté du peuple européen s'exprimerait de façon coordonnée et même synchronisée, permettant, d'une échéance à l'autre, de mesurer les fluctuations de la participation électorale »<sup>177</sup>.

Etant donné que l'Union européenne et beaucoup de ses États membres doivent aujourd'hui lutter contre la chute de confiance des citoyens dans leurs représentants et dans les institutions et contre les consignes populistes selon lesquelles tous les politiciens seraient des *pourris* ; considérant aussi que le vote exercé *avec les pieds* est une conduite qui se généralise à l'égard des instances européennes<sup>178</sup>, tandis que, comme nous l'avions signalé auparavant, les bulletins de scrutin de l'Euro-parlement n'avaient jamais été si peu nombreux, on ne peut plus douter qu'on assiste à une crise de légitimation politique dont la résolution passera, sans doute, par le recours à des instruments politiques non conventionnels.

En introduisant dans l'UE des mécanismes caractéristiques des systèmes démocratiques semi-directs, on pourrait d'une part développer parmi les Européens une conscience accrue des compliqués enjeux politiques continentaux et, d'autre part, responsabiliser ces nouveaux acteurs politiques (qui entreraient dans les sphères décisionnelles grâce aux mécanismes référendaires) quant à la démarche des affaires publiques de l'Union.

En plus, les expériences suisses, américaines ou italiennes<sup>179</sup> témoignent de la compatibilité entre représentation et recours au référendum. Pour Constance Grewe, puisque « le but premier de la représentation (...) était d'établir un lien, une communication entre électeurs et élus » et « de permettre au peuple d'être présent dans le processus de création du droit »<sup>180</sup> et étant donné que la démocratie directe concourt exactement aux mêmes buts, ces deux façons de pratiquer la démocratie peuvent coexister et se compléter avec succès.

En conclusion, les possibilités offertes par le référendum en tant que source d'intégration politique ne sauraient être ignorées dans la conjoncture actuelle de l'UE. Il s'esquisse comme l'une des

---

<sup>176</sup> CHENEVAL, Francis, « « Caminante, no hay camino, se hace camino al andar » : EU Citizenship, Direct Democracy and Treaty Ratification » in *European Law Journal*, Vol. 13, No. 5, September 2007, pp. 648.

<sup>177</sup> AUER, Andreas, *op. cit.*, p. 37.

<sup>178</sup> Ces derniers temps (juin 2008) on a assisté à des manifestations de pêcheurs qui voudraient bénéficier d'un pétrole subventionné, à des mobilisations de défenseurs des droits de l'homme contre les directives qui autorisent une prolongation du temps de détention des clandestins ou à une contestation généralisée des accords de Bologne concernant l'enseignement supérieur en Europe.

<sup>179</sup> Qu'on nomme seulement, afin de respecter l'unité thématique de ce travail.

<sup>180</sup> GREWE, Constance, *op. cit.*, p. 55.

solutions possibles et complémentaires à celles que nous avons étudiées au cours de la quatrième section de notre mémoire. Si, grâce à son implémentation, les citoyens peuvent reconnaître leur présence dans les règlements et directives de l'Union, les opinions négatives et la contestation dans la rue contre des politiques communautaires se réduiront. Les objets de contestation ne seront plus des *décisions bureaucratiques prises à Bruxelles*, mais des actes législatifs émanant de la volonté majoritaire des citoyens européens.

## Bibliographie

### Ouvrages

- ABROMEIT, Heidrun, *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York/Oxford, Berghahn Books, 1998.
- ARENDT, Hannah, *The Promise of Politics*, New York, Schocken, 2005.
- AUER, Andreas et FLAUSS, Jean François (dirs.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997.
- BARBER, Benjamin, *Strong democracy: participatory politics for a new age*, University of California Press, 1984.
- BECK, Ulrich, *Politik in der Risikogesellschaft*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1991.
- BELLAMY, Richard, *Liberalism and Pluralism : Towards a Politics of Compromise*, New York, Routledge, 1999.
- BOHMAN, Jacob, *Public deliberation. Plurality, complexity and democracy*, Cambridge, MIT Press, 1996.
- BOURDIEU, Pierre, *Contre-feux*, Paris, Liber-Raisons d'agir, 1998.
- CHAMBERS, Stephen, *Reasonable Democracy (Jürgen Habermas and the Politics of Discourse)*, London, Cornell University, 1996.
- CHOMSKY, Noam, *Profit Over People: Neoliberalism and Global Order*, New York, Seven Stories Press, 1999.
- CONSTANT, Benjamin, *Principles of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- DE BRIEY, Laurent, *Le conflit des paradigmes*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2006, p. 90.
- DE SAINTE CROIX, *The Class Struggle in the Ancient Greek World*, London, Duckworth, 1981.
- DIDRY, Claude et MIAS, Arnaud, *Le Moment Delors (les syndicats au cœur de l'Europe sociale)*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2005.
- ERIKSEN, Erik, FOSSUM, John (éditeurs), *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, London, Routledge, 2000.
- FERRY, Jean Marc, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2002.
- GARGARELLA, Roberto, *Public discussion and Political Radicalism in the Origins of Constitutionalism*, Dordrecht, Kluwer, 2000.
- GEORGE, Susan & SABELLI, Fabrizio, *Faith and Credit : the World Bank's Secular Empire*, Boulder, Westview Press, 1994.
- GREENWOOD, Justin, *Interest representation in the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2007.

- HAAS, Ernst, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1968.
- HABERMAS, Jürgen, *Après l'État-nation*, Paris, Fayard, 2000.
- HABERMAS, Jürgen, *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, 1997.
- HABERMAS, Jürgen, *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Ed. Payot, Paris, 1978.
- HABERMAS, Jürgen, *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard, 1998.
- HABERMAS, Jürgen, *Sur l'Europe*, Paris, Bayard, 2006.
- HABERMAS, Jürgen, *Une époque de transitions. Écrits politiques 1998-2003*, Paris, Fayard, 2005.
- HEIDEGGER, Martin, *Ser y tiempo*, México, FCE, 1951.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.
- HELD, David, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- HOBBS, Thomas, *Du Citoyen*, Paris, Flammarion, 1982.
- KANT, Immanuel, *Projet de paix perpétuelle*, Paris, Vrin, 1992.
- KANT, Immanuel, *Qu'est-ce que s'orienter dans la pensée?*, Paris, Vrin, 1959.
- KANT, Immanuel, *Sur l'expression courante : il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique cela ne vaut rien (1793)*, Paris, Vrin, 1967.
- LOCKE, John, *Two Treatises on Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- LORD, Christopher, *A Democratic Audit of the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2004.
- LOSURDO, Domenico, *Autocensure et compromis dans la pensée politique de Kant*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1993
- LUHMANN, Niklas, *Ausdifferenzierung des Rechts*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1981
- LUHMANN, Niklas, *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied, Luchterhand, 1969.
- LUHMANN, Niklas, *Politique et complexité*, Paris, Cerf, 1999.
- MUENSTER, Arno, *Le principe « discussion »*, Paris, Kimé, 1998.
- MANGENOT, Michel et POLET, Robert, *Dialogue social européen et fonction publique. Une européanisation sans les États ?*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 2004.
- MILLER, David, *The nation-state: a modest defence*, London-New York, Routledge, 1994.
- MONOD, Jérôme et MAGOUDI, Ali, *Manifeste pour une Europe souveraine*, Paris, Odile Jacob, 1999.
- NEGRI, Antonio, *Europa y el Imperio*, Madrid, Akal, 2005.

PAUWELS, Jean Pierre, *Géopolitique de l'approvisionnement énergétique de l'Union Européenne au XXI<sup>e</sup> siècle*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

RAWLS, John, *Theory of justice*, Harvard, Harvard University Press, 1971.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *Le Contrat Social*, in *Œuvres Complètes*, Paris, Gallimard, 1969.

ROSAMOND, Ben, *Theories of european integration*, London, Macmillan Press, 2000.

SARTORI, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza, 1993.

SAWARD, Michael (ed.), *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*, London, Routledge, 2000.

SCHARPF, Friedrich, *Governing in Europe*, New York, Oxford University Press, 1999.

SCHMITT, Carl, *La notion du politique. Théorie du partisan*, Paris, Champs-Flammarion, 1992.

SCHMITTER, Philippe, *How to Democratize the European Union ... and Why Bother?*, New York, Rowman & Littlefield, 2000.

SCHWOK, René, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, 2005.

STONE SWEET, Alec et SANDHOLTZ, Wayne, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

THUOT, Jean François, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de démocratie*, Montréal, Nota Bene, 1998.

VAYSSIÈRE, Bertrand, *Groupes de pression en Europe*, Toulouse, Privat, 2002.

VOLTAIRE, *Traité sur la tolérance*, Paris, Gallimard, 1975.

## Articles

BERNSTEIN, Richard, « Faire la part de ce qui sépare Rorty et Habermas et se situer dans l'entre-deux » dans GAILLARD, F., POULAIN, J. et SHUSTERMAN, R., *La modernité en questions (De Richard Rorty à Jürgen Habermas)*, Paris, Cerf, 1998.

BORDIEU, Pierre, "L'opinion publique n'existe pas" dans *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1984, pp. 222-235.

BUNARD, Stephen, « L'Europe garantit-elle la sécurité dans nos assiettes ? » Entretien avec Eric Gall, Conseiller politique à l'Unité européenne de Greenpeace international, à Bruxelles, 6/05/2004, <http://www.europeplusnet.info/article250.html>

CHAVAGNEUX, Christian, « Les institutions internationales et la gouvernance de l'économie mondiale » in *L'économie mondiale 1998*, Paris, La Découverte, 1997.

CHAMBERS, Simone, "Discourse and democratic practices" in WHITE, S. (editor), *The Cambridge Companion to Habermas*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

CHENEVAL, Francis, “« Caminante, no hay camino, se hace camino al andar » : EU Citizenship, Direct Democracy and Treaty Ratification” in *European Law Journal*, Vol. 13, No. 5, September 2007.

DEUTSCH, Karl, “Communication Theory and Political Integration” in *The Integration of Political Communities*, JACOB, P. and TOSCANO, J., Philadelphia, Lippincott, 1964, pp. 55-56.

DEHOUSSE, René et LEBESSIS, Notis, « Entretien » in *Raisons politiques*, n° 10, mai - juillet 2003, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

FRESSOZ, Françoise, “Jacques Chirac ou l'exception française” dans *Échos*, 14/03/07, <http://www.lesechos.fr/info/analyses/4550331.htm>

GREWE, Constance, « La contribution de l'Europe à l'idée et à la consécration de la démocratie directe » dans *Le référendum européen*, (Actes du colloque international de Strasbourg, 21-22 février 1997), Bruxelles, Bruylant, 1997.

HABERMAS, Jürgen, « Why Europe Needs a Constitution? », publié dans *New Left Review* 11, September-October 2001, pp. 6-11.

KANT, Immanuel, « Qu'est-ce que les Lumières ? » en *Dits et écrits, I*, Paris, Gallimard, 1994.

LEPAGE, Corinne, « Chronique rédigée pour Actu-Environnement », 29 novembre 2005, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/1401.php4>

LORD, Christopher et MAGNETTE, Paul, “E Pluribus Unum ? Creative Disagreement About Legitimacy in the EU, Oxford”, *JCMS Volume 42*, number 1, 2004.

MORAVCSIK, Andrew, “In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union”, Oxford, *JCMS Volume 40*, number 4, 2002.

MORAVCSIK, Andrew, “What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?” in *Politische Vierteljahresschrift*, 47: 2, June 2006, pp.219-241.

PAILLARD, Christophe Alexandre, « L'Allemagne, la Russie et l'énergie » in *European issues* n° 55, Fondation Robert Schuman, mars 2007. [http://www.robert-schuman.eu/question\\_europe.php?num=qe-55](http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-55)

PIGEAUD, Jacques, “L'Europe et le mythe de la tempérance: d'Hippocrate à Winckelmann”, dans HERSANT, Y. et DURAND-BOGAERT, F. (éditeurs), *Europes*, Paris, Robert Laffont, 2000.

PIPPIN, Robert, “Mine and thine? The Kantian State” in *The Cambridge Companion to Kant and Modern Philosophy*, GUYER, P. (ed.), Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2006.

POCHETTE, Paul, « Union Européenne. Le dialogue social sectoriel, une analyse quantitative », dans *Chronique internationale de l'IREES*, n° 96 - septembre 2005.

RAULET, Gérard, « Critique de la raison communicationnelle », dans *Habermas, la raison, la critique*, BOUCHINDHOMME, C. et ROCHLITZ, R. (directeurs), Paris, Cerf, 1996, pp. 69-103.

ROUSSEAU, Jean Jacques, “De l'inégalité parmi les hommes”, dans *Du Contrat Social et autres oeuvres politiques*, Paris, Garnier, 1975.

SAURUGGER, Sabine, « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », dans *Raisons politiques*, n° 10, mai-juillet 2003.

SCHMITT, Carl, "Weiterentwicklung des totalen Staat in Deutschland" in *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles, 1923-1939*, Berlin, Duncker & Humblot, 1988.

SPINELLI, Alfiero, « Il manifesto de Ventotene (1941) », in ANGELINO, L., *Le forme dell'Europa. Spinelli o della federazione*, Genova, Il Melangolo, 2003.

SWISSINFO, « Genève dit non à la fumée passive et aux transports publics gratuits », 24 février 2008, <http://www.swissinfo.org/>

## **Documents institutionnels**

### **a) Traités et Constitutions**

*Constitution suisse de 1999.*

*Traité instituant la Communauté économique européenne, traité CEE, 1957.*

*Traité de Maastricht sur l'Union Européenne, 1992.*

*Traité d'Amsterdam, 1997*

*Traité de Nice, 2000.*

*Traité de Lisbonne, 2007.*

### **b) Autres documents institutionnels**

BUNDESRAT, (Sur la Conférence des présidents des Parlements des États-membres de l'Union Européenne et du Parlement européen).

[http://www.bundesrat.de/cln\\_051/nn\\_12440/DE/gremien-konf/interparl/pkk/pkk-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_12440/DE/gremien-konf/interparl/pkk/pkk-node.html?__nnn=true)

COMMISSION EUROPÉENNE,

*Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique, 29 novembre 2000.*

<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/127037.htm>

*Gouvernance Européenne, un livre blanc, Bruxelles, le 25.7.2001.*

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0428fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf)

*Décision de la Commission du 6 août 2004 relative à la création d'un groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale.*

[http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2004/l\\_275/l\\_27520040825fr00170019.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2004/l_275/l_27520040825fr00170019.pdf)

*Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 10 mai 2005, « Le programme de La Haye: dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice », <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/116002.htm>*

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DES PARLEMENTS DE L'UE,

*Lignes directrices de la Haye sur la coopération interparlementaire dans l'Union Européenne, 3 Juillet 2004.*

<http://www.cosac.eu/fr/documents/basic/interparliamentary/>

*Rapport de synthèse de la Conférence des présidents des Parlements de l'UE 2005*, Mme Katalin SZILI, Présidente de l'Assemblée Nationale Hongroise, Budapest, 6-7 mai 2005.  
[http://www.senat.fr/europe/dossiers/conference\\_presidents/rapport\\_szili\\_budapest2005.pdf](http://www.senat.fr/europe/dossiers/conference_presidents/rapport_szili_budapest2005.pdf)

CONSEIL EUROPÉEN,

*Décision du Conseil, du 13 juillet 1987, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission*, [http://www.ena.lu/decision\\_87-373-cee\\_conseil\\_fixant\\_modalites\\_exercice\\_competences\\_execution\\_juillet\\_1987-010002434.html](http://www.ena.lu/decision_87-373-cee_conseil_fixant_modalites_exercice_competences_execution_juillet_1987-010002434.html)

*Décision du Conseil, du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission* [http://admi.net/eur/loi/leg\\_euro/fr\\_399D0468.html](http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_399D0468.html)

*Conclusions du Conseil européen de Tampere 15 et 16 octobre 1999*. (Sur la politique d'immigration dans l'UE). [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm)

*Décision du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen*, [http://admi.net/eur/loi/leg\\_euro/fr\\_300D0365.html](http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_300D0365.html)

*Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union Européenne*, 15 décembre 2001, <http://european-convention.eu.int/pdf/lknfr.pdf>

*Conclusions de la Présidence du Conseil Européen de Bruxelles 22 et 23 mars 2005*. (Conditions d'assouplissement du Pacte de Stabilité)  
[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/84331.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/84331.pdf)

*Conclusions de la présidence Conseil Européen de Bruxelles 8-9 mars 2007*. (Sur la politique énergétique de l'UE). [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf)

*Conclusions de la Présidence du Conseil Européen tenu à Bruxelles le 19 et 20 juin 2008*. (Sur l'autonomie de laquelle bénéficiera l'Irlande dans le choix de la stratégie à adopter après le refus citoyen du Traité de Lisbonne).  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/fr/ec/101351.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/ec/101351.pdf)

CONSEIL EUROPÉEN, PARLEMENT EUROPÉEN,

*Règlement (CE) No 178/2002 du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*  
[.http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2002/l\\_031/l\\_03120020201fr00010024.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2002/l_031/l_03120020201fr00010024.pdf)

COSAC (Sur le contrôle des parlements des États membres sur les institutions européennes),

*Contribution adoptée par la XXXIXe COSAC*, Brdo pri Kranju, 7- 8 mai 2008,  
[www.cosac.eu/fr/documents/biannual/no\\_9.pdf/](http://www.cosac.eu/fr/documents/biannual/no_9.pdf/)

*Texte adopté à la XXVIIIe COSAC*, « Code de Conduite de Copenhague pour les Parlements », Bruxelles, 27 janvier 2003. <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/rules/french/>

CPCASA (Sur la Sécurité Alimentaire dans l'Union Européenne),

*Summary Record of the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health* held in Brussels on 12 February 2008.  
[http://ec.europa.eu/food/committees/regulatory/scfcah/modif\\_genet/sum\\_12022008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/committees/regulatory/scfcah/modif_genet/sum_12022008_en.pdf)

EFSA (Autorité européenne de sécurité des aliments),  
[http://www.efsa.europa.eu/EFSA/AboutEfsa/efsa\\_locale-1178620753816\\_WhatWeDo.htm](http://www.efsa.europa.eu/EFSA/AboutEfsa/efsa_locale-1178620753816_WhatWeDo.htm)

EUROSTAT, *L'Annuaire Eurostat 2008*, (Sur la diversité des contextes sociaux en Europe).  
[epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu)

EUROBAROMÈTRE (Parlement Européen, Commission Européenne) (Sur le déficit démocratique),

*Eurobaromètre*, juillet 1995.  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb43/eb43\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb43/eb43_fr.pdf)

*Eurobarometer 69*, June 2008.  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_en.htm)

*Eurobaromètre Spécial*, mars 2008. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_288\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_288_fr.pdf)

FISCHER, Joschka, "De la Confédération à la Fédération - réflexion sur la finalité de l'intégration européenne" - Discours prononcé par Monsieur Joschka Fischer à l'Université Humboldt de Berlin, le 12 mai 2000. <http://www.auswaertiges-amt.de/www/fr/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512c.pdf>.