

"Un modèle original: le fédéralisme à l'envers" dans Le Monde diplomatique

Légende: Anne-Cécile Robert, docteur en droit et journaliste au Monde diplomatique, analyse d'un regard critique la nature et le fonctionnement de l'Union européenne, à son avis une construction originale fondée sur la philosophie libérale, nécessitant davantage d'équilibre entre ses domaines d'activité — inégalement intégrés — , ainsi qu'un renforcement de sa légitimité démocratique.

Source: Robert, Anne-Cécile, Un modèle original: le fédéralisme à l'envers. [EN LIGNE]. [Paris]: Le Monde Diplomatique, [27.10.2004]. Disponible sur <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/federalisme>.

Copyright: (c) Le Monde diplomatique

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"un_modele_original_le_federalisme_a_l_envers"_dans_le_monde_diplomatique-fr-80fc604c-556b-4d35-b53c-5b678eb180fd.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

Europe, frémissements au bord du gouffre

Un modèle original : le fédéralisme à l'envers

par Anne-Cécile Robert

« Deux europes coexistent : celle qui se fait et celle qui s'imagine ». Par cette expression, l'économiste Alain Cotta résume bien la situation de la construction européenne entamée il y a plus de cinquante ans par la création de la Communauté européenne du Charbon et de l'acier (CECA). Afin d'échapper à d'interminables discussions politiques sur le meilleur modèle possible, les « pères fondateurs », Jean Monnet, Robert Schuman, ont choisi de construire l'Europe par des solidarités concrètes toujours plus étroites, en partant des questions économiques. L'Union s'est donc construite de manière empirique par ajouts successifs de fonctions : on parle de fonctionnalisme. Un tel système, issu de l'histoire, ne correspond à aucun modèle mais emprunte à plusieurs. Il s'agit d'une sorte de « fédéralisme à l'envers » qui consiste à **transférer d'abord les compétences économiques puis les pouvoirs politiques**, contrairement à ce qui passe traditionnellement dans les Etats fédéraux. Ce système a le mérite d'exister et de fonctionner à peu près suivant la volonté de ceux qui participent à son élaboration mais présente l'inconvénient, outre les incohérences déjà soulignées, de progresser dans une totale opacité parce qu'il n'est pas pensé. Face à cette Europe du fait, l'Europe qui s'imagine pour reprendre l'expression d'Alain Cotta semble à la traîne : les projets d'Europe fédérale, chers aux familles politiques issues du christianisme social, et ceux d'Europe des régions, ne parviennent pas à séduire et à appréhender la réalité d'une construction fondamentalement originale (1).

La négation du débat public

De plus, si la tactique des pères fondateurs a montré son efficacité, elle présente l'inconvénient majeur de faire les choses en catimini, loin des discussions démocratiques. C'est ainsi que le referendum sur la ratification du traité de Maastricht a surpris tout le monde, les citoyens parce qu'on leur demandait leur avis, les responsables politiques parce qu'ils ont pris inconsciemment le risque de voir leur oeuvre leur échapper. Le non-débat auquel a conduit ce scrutin a révélé l'ampleur du fossé séparant la réalité européenne et la pratique de ceux qui la font de ce qu'en savent et en souhaitent la plupart des citoyens. Une situation qui est la négation du débat public, du *logos* démocratique, mais qui était inévitable tant les non-dits de cinquante années de construction européenne étaient nombreux (2), quelle que soit par ailleurs la valeur intrinsèque du projet maastrichien. L'Union européenne constitue une organisation internationale inédite à bien des égards. D'une part, elle a dépassé la maladie infantile des autres structures de ce type : la technique de l'unanimité et du veto étatique qui bloquent toute avancée et réalisation d'ampleur comme l'illustre l'Organisation des nations unies. Le recours au vote à la majorité qualifiée est de plus en plus large, notamment dans les domaines qui fondent historiquement la CEE, c'est à dire ceux ayant trait au marché commun. D'autre part, l'Union est parvenu à une intégration inégalée dans de nombreux domaines obtenant la remise en cause des souverainetés nationales dans les champs économique, commercial et agricole, par exemple. Mais surtout, elle a mis en place un engrenage politico-administratif qui ajoute les compétences les unes aux autres par des enchaînements plus ou moins logiques : de la concurrence à la monnaie en oubliant la fiscalité et le social, de la libre circulation des marchandises à celle des capitaux en laissant à la traîne celle des personnes... Aujourd'hui, on peut dire que l'Europe s'occupe de tout sur une échelle de 1 à 100 % suivant les questions : 100 % pour la concurrence et la monnaie, 1% pour la défense et la sécurité, par exemple. Les modes de décision et de participation dans chacun de ces domaines sont variables et reflètent le plus ou moins grand attachement des Etats à leur souveraineté. Le recours au vote à l'unanimité est dominant pour les questions fiscales et de défense tandis que la concurrence relève largement de la majorité qualifiée. Symétriquement, le Parlement européen intervient très peu dans les domaines politiquement sensibles ou présentant des enjeux financiers importants telle l'agriculture qui grève plus de la moitié du budget européen.

Une logique profondément individualiste et marchande

L'Union fait ainsi coexister des structures fédérales telles qu'on pourrait les trouver aux Etats-Unis ou en Suisse et des structures intergouvernementales similaires à celles de l'Organisation des nations unies.

L'Union européenne est déjà fédérale en ce qui concerne l'économie : le marché commun et les politiques qui l'accompagnent, politique régionale, politique agricole commune, sont gérés de manière totalement supranationale par la Commission de Bruxelles qui concentre tous les pouvoirs de gestion et, parfois de sanction, au quotidien. Elle est soutenue en cela par la Cour de justice de Luxembourg dont les décisions s'imposent directement aux Etats, aux citoyens et aux entreprises sans passer par les gouvernements ou les Parlements nationaux. Les fondateurs de l'Europe ont en effet parié sur la puissance du droit pour assurer la suprématie du marché commun : les directives et les règlements adoptés à Bruxelles ont une autorité supérieure à celle de la loi nationale et sont protégés par la justice de l'Union relayée par les tribunaux nationaux. Les règles nationales s'écartent au profit des règles européennes. Une **fédéralisation du droit** est en cours et qui se propage par contagion au-delà des champs de compétences qui appartiennent à l'Union, comme par exemple les droits administratifs (3). **Fondée sur un droit économique** qui ignore par nature les notions du droit public (service public, intérêt général), la Communauté propage ainsi une logique profondément individualiste et marchande, à laquelle tout finit par se plier. Ainsi, le Conseil d'Etat vient-il de reconnaître que les principes de concurrence doivent s'appliquer à l'administration, par dérogation aux règles du droit public. De plus, ce système court-circuite largement les gouvernements et les citoyens parce qu'il est géré par les juges qui en inventent et en définissent les principes, à tel point qu'on parle fréquemment de pouvoir normateur de la jurisprudence. Il a permis la réalisation concrète du marché commun, comme l'avait souhaité les pères fondateurs. Dans un tel système, comment peut se manifester la volonté générale, définie par Jean-Jacques Rousseau, et qui fonde la démocratie moderne en donnant une expression juridique à la souveraineté du peuple ? Ce principe fonde et légitime le pouvoir normatif des Etats de droit ainsi que le pouvoir de contrainte légitime, c'est à dire de faire respecter la règle commune par la police et la sanction des tribunaux. Daniel Gadbin se demande ainsi « *si ce système de transition doit être apprécié en fonction des modèles classiques d'organisation des pouvoirs, ou s'il préfigure de nouveaux modèles fondés sur l'articulation et l'interpénétration des réseaux multiples, susceptibles de s'ouvrir au partenariat dans le monde de l'économie et de la société civile* » (4). En effet, l'Union ne fonctionne pas de manière démocratique suivant le modèle issu de la philosophie des Lumières. Son système institutionnel n'est pas, à l'origine, conforme aux principes de la démocratie représentative ; la légitimité démocratique est incarnée par le Conseil des ministres dont les membres sont les représentants indirects des peuples ; le Parlement n'a qu'un pouvoir consultatif. Cette situation, conforme aux caractères de la société internationale, constitue toujours le schéma de base des institutions de l'Union. Comme le rappelle Olivier Beaud, il s'agit d'un phénomène structurel : « *Les traités institutifs, initiaux ou révisés, reconnaissent un rôle prééminent aux Etats dans l'agencement des organes, puisqu'au sein du quadripartisme institutionnel, inventé pour mêler les légitimités communautaires et étatiques, l'organe pivot demeure le Conseil, c'est à dire l'organe intergouvernemental. Or, la pratique a encore accentué le caractère interétatique ou confédéral du système institutionnel. En plus du mauvais fonctionnement des institutions dites d'intégration, on observe une emprise croissante des Etats sur le processus de décision* » (5). En effet, le Conseil n'est pas responsable devant l'Assemblée, comme c'est le cas dans les régimes parlementaires ; il n'est pas responsable collectivement, mais les ministres le sont, individuellement, devant les Parlements nationaux. Il est courant de souligner cette **double légitimité démocratique** ; ainsi, le Doyen Vedel rappelle qu'« *il faut tenir compte de ce que l'origine des gouvernements présents au Conseil et celle des membres du Parlement européen font que leurs compétences communautaires s'appuient effectivement sur un processus de légitimation démocratique dans le cadre national* » (6). Toutefois, ces deux légitimités démocratiques ne revêtent pas la même signification. La situation du Parlement européen peut être le reflet du déclin généralisé des assemblées représentatives dans les démocraties modernes. Leur rôle législatif disparaît au profit d'une fonction de délibération et de contrôle, dans le cadre de ce que certains auteurs ont appelé le « parlementarisme rationalisé » (7). La théorie de la séparation des pouvoirs fonde toujours les régimes politiques, mais elle se transforme par une redéfinition des pouvoirs, les organes assumant des fonctions différentes mais restant séparés. Mais cette **infériorité parlementaire** peut aussi révéler des arrière-pensées plus profondes : si la Commission est parvenue à incarner l'intérêt communautaire par sa pratique et son indépendance, le Parlement européen est loin d'incarner une véritable assemblée démocratique supranationale : ses députés sont largement élus en fonction des enjeux de politiques internes des Etats-membres. Dans certains domaines, le Conseil des ministres doit obtenir l'approbation du Parlement européen mais, s'il s'agit d'un pouvoir d'empêcher pour les députés de Strasbourg, ils ne disposent toujours pas, malgré l'ampleur des compétences européennes, de la possibilité de faire eux-mêmes la législation. La Commission dispose, comme le Conseil, d'un important pouvoir normatif, la plupart du temps sur

délégation des ministres mais avec toute la puissance de la gestion quotidienne. Elle est l'arbitre et le législateur du marché commun et poursuit avec zèle la politique libérale décidée par les traités. Le pouvoir délibératif du Parlement européen n'impressionne véritablement personne, surtout pas les responsables politiques, dont l'attitude traduit souvent une sorte d'ignorance, voire de mépris de cette instance : de manière assez cynique, certains avouent même « caser » sur les listes européennes les membres de leur parti qui n'ont pas trouvé de place ailleurs. Les grandes figures sont réservées à la Commission depuis l'origine : Jean Monnet, Walter Hallstein, Jacques Delors, Sicco Mansholt...(8) Le **Parlement** européen est **victime d'une suspicion importante**, qui est double : suspicion envers la supranationalité, qui explique les réticences à l'augmentation de ses pouvoirs, et suspicion concernant sa légitimité véritable, dans la mesure où il n'existe pas d'espace public européen et donc de peuple européen. D'ailleurs, le traité se réfère aux peuples des Etats réunis dans la Communauté (art.137 CE). La difficulté d'harmoniser les procédures électorales illustre la permanence d'une médiateté nationale de la représentativité parlementaire. Le Parlement européen n'exerce pas le pouvoir législatif : sa capacité d'initiative est conditionnée par l'intervention de la Commission, et la co-décision s'analyse comme un pouvoir d'empêcher et non de décider au sens plein. Le pouvoir parlementaire n'est pas encore sorti de la logique des contreponds à la prééminence du Conseil, logique qu'il faudrait certainement repenser, pour tenir compte de l'irruption du Conseil européen dans le processus décisionnel (9). L'absence de pouvoir législatif est compensée par la multiplication de procédures associant le Parlement européen à la prise de décision et qui constituent des variantes du pouvoir de la fonction consultative. La situation devient absurde car, suivant l'importance politique ou financière des questions, on étend plus ou moins l'intervention de l'Assemblée de Strasbourg, ce qui conduit à une diversification et une sophistication extrême des procédures ; près d'une trentaine avec de nombreuses commissions de travail. Dans ce contexte, le rôle du Parlement européen n'est pas « démocratique » au sens de la souveraineté populaire ; il constitue en revanche **une instance « parlementaire » au sens de la fonction d'encadrement et de contrôle** qui est largement le lot commun des Parlements contemporains, avec cette nuance que s'il peut renverser la Commission, il ne peut renverser le Conseil. Il ne faut donc pas se méprendre sur le sens de l'intervention parlementaire dans le processus décisionnel : la co-décision et ses perspectives d'extension concernent les domaines les plus intégrés de l'action communautaire ; elle traduit autant (plus ?) les progrès de l'intégration que l'émergence de la démocratie européenne ; son extension constitue alors une nouvelle étape de la confrontation entre coopération et intégration (10).

Renforcer le contrôle démocratique

La cohabitation des « légitimités démocratiques », entendues ainsi, demeurera certainement dans les prochaines années, jusqu'à ce que la notion de souveraineté populaire prenne corps à l'échelle de l'Union, en termes de mentalités et de conscience des intérêts communs. C'est pourquoi, les pouvoirs de contrôle du Parlement doivent être étendus avant même ses pouvoirs de décision propres. De même, son rôle de représentation, en particulier des minorités peut-il être étendu. Il est l'instance où le débat sur les orientations communes peut trouver sa place légitime. Dans le même temps, le contrôle démocratique peut être renforcé par la mise en place et le développement de la conférence des Parlements nationaux et l'élaboration de contrôles nationaux sur les ministres. Le Parlement de l'Union est une construction largement artificielle, comme le souligne Paul Thibaud. C'est certainement la promotion des Parlements nationaux dans la délibération européenne qui permettrait aux citoyens de se réappropriier une construction européenne dont le principe n'est plus véritablement contesté. Poursuivant son raisonnement, Paul Thibaud suggère que des débats simultanés se tiennent sur les grandes questions communes dans chaque assemblée nationale tandis que le Parlement se verrait confier un rôle similaire à celui du Sénat. **Le conflit entre intégration et coopération** demeure le schéma explicatif de la définition des pouvoirs : le caractère profondément domanial de la normativité traduit ce phénomène. Selon Philippe Lutton, « *La séparation communautaire des pouvoirs précise l'équilibre atteint dans le conflit fondamental (intégration/coopération). Cette signification du système est parfaitement conforme au rôle historique de la notion de séparation des pouvoirs. A l'aube du parlementarisme libéral, elle a servi à institutionnaliser et à gérer l'affrontement des deux légitimités concurrentes : la légitimité monarchique traditionnelle, toujours vivante, et la légitimité représentative naissante. Comme dans la communauté, chaque option, représentée par un ou plusieurs organes, était investie d'une des fonctions juridiques de l'Etat* » (11). La **confrontation des légitimités**, issues de l'intégration et de la coopération, se place bien dans cette logique de séparation

des pouvoirs qui est aussi une logique de division de la souveraineté populaire, du type de celle qu'on trouve encore aujourd'hui dans la tradition britannique où la souveraineté est divisée entre le Roi, le peuple et les Lords, tandis que, dans la tradition française, il y a unité de la souveraineté populaire. Le discours dominant achève d'opacifier aux yeux des citoyens les acquis de la construction européenne. Entre une critique à courte vue de la technocratie européenne qui oublie les responsabilités des politiques, les incantations fédéralistes qui ignorent les obstacles politiques et les aspirations des citoyens, les discours régressifs de l'extrême-droite et les rêves d'Europe des régions qui ignorent la réalité des pouvoirs de ces instances décentralisées, les citoyens n'ont qu'une idée très éloignée des compétences et des pouvoirs réels de l'Union. Dans le même temps, ceux qui font quotidiennement l'Europe sont légitimement fascinés par leur propre pouvoir mais aussi, plus sensiblement, émus d'une pratique qui leur fait côtoyer, dans un travail commun, toutes les nationalités. Souvent marqués par la guerre, ils estiment que cette action commune est un objectif en soi, même si elle n'a pas de projet. Cette construction extraordinaire est séduisante parce qu'elle constitue une des possibilités de régulation au sein d'une mondialisation dont les effets dévastateurs ne sont plus à démontrer. Mais, fondée sur la philosophie libérale, elle présente le paradoxe de construire pour déconstruire par la promotion du libre-échange. Elle constitue surtout **une construction administrative et technocratique qui n'a pas de projet parce qu'elle a écarté le politique au profit de l'économique et de la régulation par le droit**. Paul Thibaud estime à cet égard qu'elle traduit un processus de fatigue des nations qui ne parviennent plus à appréhender leur avenir en se dotant de perspectives communes. A cet égard, le **principe de subsidiarité** apparaît comme la castration finale du politique en confiant à la Cour de Luxembourg de décider ce qui relève ou non de la compétence de l'Union ou des Etats-membres, tandis que ces derniers voient concrètement leurs compétences limitées à gérer le solde des politiques européennes, comme le chômage. **Enfermés dans la logique empirique des pères fondateurs**, les Européens sont incapables de définir un projet commun et se jettent dans une fuite en avant qui se traduit notamment par une politique irréfléchie d'élargissement de l'Union à de nouveaux pays sans que le renforcement des structures politiques et financières communes ne soit organisé. Il s'agit d'ailleurs d'une rupture par rapport aux précédentes entrées : celle du Royaume-Uni s'est accompagnée de la création de la politique régionale, celle de l'Espagne et du Portugal d'un renforcement des capacités budgétaires de la Communauté. A l'origine, le droit communautaire s'inspire davantage des traditions latines que de la Common law, par la prééminence du droit écrit et « légiféré ». Cette logique devrait s'accompagner d'une grande régulation par le politique, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas du système normatif, où la pratique et l'intervention prétorienne jouent un rôle essentiel. L'empirisme communautaire est à bout de souffle. Il n'est plus possible de laisser au droit et au juge le soin de résoudre toutes les difficultés. Le juge occupe dans le système juridique, une place considérable largement portée, au-delà des volontés constructivistes, par la nécessité. Il assure un rôle de régulation et est l'élément moteur de la construction de la centralisation du droit, grâce à la coopération des juges nationaux. Toutefois, le juge ne peut pallier toutes les incertitudes et régler tous les conflits ; il ne peut que rendre des arbitrages ponctuels. Son pouvoir est essentiel, mais limité : il a d'ailleurs souvent dû faire prévaloir les questions d'efficacité, au détriment de la préoccupation de légitimité qu'il ne lui appartient pas de solutionner. Par sa jurisprudence sur la communauté de droit, il est en quelque sorte, au bout de sa démarche. Le politique doit retrouver sa place et asseoir le système juridique sur des bases plus claires, par la définition d'un principe régulateur. Il est devenu banal de constater que l'Union européenne est, depuis le début des années 1990, à la croisée des chemins. Toutefois, le système normatif montre bien toute la traduction pratique de cette idée. A l'essoufflement du fonctionnalisme doit succéder le temps de la réflexion. Comme le souligne justement André-Jean Arnaud, « *le problème fondamental de l'Europe juridique réside dans le fait que cette dernière s'est construite dans l'urgence* » (12) ; il nous faut, à présent, mettre à profit les crises contemporaines pour entreprendre des analyses et des réflexions profondes et de long terme. Les apports de la doctrine peuvent ici être d'autant plus importants qu'ils rejoignent, et sont préparés, par les préoccupations des praticiens, les rapports parlementaires et ceux de la Commission. Il est possible et nécessaire de retrouver du « temps long », pour asseoir les équilibres juridiques futurs de l'Union. Cette démarche n'est pas contradictoire avec le mouvement qui caractérise la construction communautaire ; elle en constitue au contraire le complément indispensable. La prise de conscience de cette étape importante, par chacun des acteurs de la construction communautaire, constitue l'un des enjeux majeurs de la stabilité et des développements efficaces du droit communautaire. La Communauté demeure une organisation internationale, particulière certes, mais avec toutes les difficultés à faire émerger un intérêt général qui caractérisent la société internationale. Seul l'accord des Etats-membres et des peuples, sur les fins ultimes de la construction communautaire, pourrait

résoudre au fond cette complexité, **en rationalisant le processus décisionnel autour d'un choix politique**, au lieu de sophistiquer jusqu'à l'absurde le système décisionnel. Comme le fait justement remarquer Jean Boulouis, « *le refuge dans les procédures est l'une des manifestations les plus caractéristiques de l'impuissance à concevoir la réforme des systèmes institutionnels* » (13,14). L'enjeu réside alors, dans l'émergence d'une "raison juridique" européenne, définissable, selon A. J. Arnaud, comme « *le moteur en vertu duquel un système juridique s'organise de façon cohérente et propre à réaliser certaines fins* » (15). Il s'agit ainsi, de redonner leur place aux instances qui incarnent et permettent le débat démocratique, et de dépasser le conflit potentiel souligné par Olivier Beaud, entre « *le faible degré d'intégration du droit institutionnel (la confédéralisation) et le fort niveau d'intégration du système normatif* » (16). Les acquis du fonctionnalisme sont aujourd'hui devenus sources de conflits. Il est urgent que l'Europe devienne un objet de débat sous peine de la voir imploser par l'effet de l'empirisme et du libre-échange.

(1) : Lire André Gauron, *Le malentendu européen*, Hachette, 1998.

(2) : Lire Bernard Cassen, *Le Monde diplomatique*, juin 1998.

(3) : Lire le numéro spécial de *l'Actualité juridique de droit administratif*, avril 1996.

(4) : Daniel Gadbin, « Organisation des compétences et stratégie d'intégration communautaire après le traité d'Union européenne », *Revue de droit public*, n°5, 1995, p. 1303.

(5) : « L'Europe entre droit commun et droit communautaire », *Droits*, n° 14, 1991, p. 14.

(6) : Georges VEDEL, Rapport du Groupe ad hoc sur l'accroissement des compétences du Parlement, Bull. CE sup. 4/72.

(7) : P. LAUVAUX, « Existe-t-il un modèle constitutionnel européen ? », *Droits*, N° 14, 1991, p.56.

(8) : Lire Jean-Louis QUERMONNE, « Le spectre de la technocratie et le retour du politique », *Pouvoirs* n° 69, L'Europe de la Communauté à l'Union, p.7.

(9) : Voir F. PASETTI-BOMBARDELLA, « Le pouvoir décisionnel et l'évolution institutionnelle de la Communauté européenne », *L'Europe et le droit*, Mélanges offerts à Jean Boulouis, Dalloz, Paris, 1991, p.421. L'auteur y étudie les améliorations techniques pouvant être apportées à la situation du Parlement, sans remettre en cause l'équilibre institutionnel.

(10) : M. E. de BUSSY, H. DELORME, F de la SERRE, « Approches théoriques de l'intégration », *Revue française de science politique*, 1971, p. 615.

(11) : Philippe LUTTON, « Les équilibres mouvants du système institutionnel de la Communauté », *Revue française de science politique*, N° 1, 1985, p. 26.

(12) : André-Jean ARNAUD, *Pour une pensée juridique européenne*, PUF, Paris, 1991, p. 293.

(13) : Jean BOULOUIS, « A propos des dispositions institutionnelles du Traité de Maastricht », *Revue des affaires européennes*, n°4, 1992, p. 8.

(14) : Le traité d'Amsterdam manifeste des avancées significatives dans la réduction du nombre de procédures mais la structure décisionnelle demeure éclatée en raison du système des « piliers » et de la multiplicité des acteurs du processus de décision.

(15) : André-Jean ARNAUD, *op. cit.*, p. 237. (16) : Olivier BEAUD, « L'Europe entre droit commun et droit communautaire », *Droits* n° 4, 1991, p. 14.