

**Théodora PAPADIMITRIOU**  
**Etudiante en thèse de Droit Public**  
**Université Paris I Panthéon-Sorbonne**  
**Email : theapadim@yahoo.fr**

**Communication destinée au Congrès de l'Association française des constitutionnalistes**  
**9-11 juin 2005, Montpellier**

## **LE PRINCIPE DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LE CADRE DU TRAITE CONSTITUTIONNEL**

*Etude sur les enjeux d'un nouveau modèle de légitimité politique*

### **Introduction**

Dans la grammaire politique, ajouter le vocable « participatif » à la notion de démocratie relève soit d'un pléonasme, soit d'une restitution. Ce serait un pléonasme dans la mesure où le suffrage universel constitue le moment par excellence de participation des citoyens, en tant que membres d'une communauté politique, dans la formation des conditions qui permettront la poursuite du bien commun. En revanche, il serait plutôt question de restitution, si l'on part du principe que l'élection apparaît notamment comme un acte volontaire de délégation, par lequel les citoyens se trouvent dépossédés du pouvoir au profit de leurs délégués. Il y a dans cette optique un retour à la pensée des grands théoriciens des révolutions française et américaine, qui soulignaient en des termes très proches le contraste entre le gouvernement représentatif ou républicain et la démocratie<sup>1</sup>. Dans le sillage de ce contraste, la démocratie participative serait perçue comme une entreprise de restitution au citoyen de son rôle d'acteur dans l'élaboration des choix collectifs, d'une manière « continue »<sup>2</sup> et par le biais de processus inédits.

La formalisation du principe de démocratie participative dans l'article I-47 du Traité constitutionnel fournit, en ce sens, une excellente occasion d'étudier le concept dans le contexte particulier de l'Union européenne. Inclus dans le Titre VI du Traité, portant sur « La vie démocratique de l'Union », le principe de démocratie participative présente une double fonction : destiné à remédier les insuffisances qui découlent de l'application du modèle représentatif à l'échelle de l'Union, il fournit un nouveau modèle de légitimité à la prise de décision européenne ; il vise, par ailleurs, la création progressive d'une communauté politique européenne, à partir de la formalisation des espaces d'expression de l'opinion publique. Face

---

<sup>1</sup> Dans des termes radicaux, Madison niait l'approximation avancée entre la représentation et le gouvernement par le peuple, rendue nécessaire par l'impossibilité de rassembler les citoyens dans les grands Etats. Il y voyait, au contraire, un système politique substantiellement différent et supérieur. Sieyès, de sa part, voyait dans la représentation l'application à l'ordre politique du principe de la division de travail, qui constituait selon lui une condition essentielle du progrès social. Cf. respectivement, Madison, "Federalist 10", in HAMILTON A., MADISON J., JAY J., "The Federalist Papers" [1987], New American Library, 1961, p.81 ; Sieyès, « Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France », Versailles, Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée nationale, 1789, p.35

<sup>2</sup> Voir en ce sens les Actes du colloque de Montpellier, « La démocratie continue », 2-4 avril 1992, sous la direction de ROUSSEAU D., Bruylant, L.G.D.J., 1995

à cet enjeu de taille, on propose une analyse des éléments décelés par le principe participatif, à savoir les processus de sa mise en œuvre, qui seront associés à la notion de « délibération » (1), et les acteurs qui interviennent selon une logique qui est celle de la « gouvernance » dans son acceptation européenne (2). Articulé autour des processus délibératifs et situé dans le cadre de la gouvernance, le modèle européen de démocratie participative soulève, toutefois, une série des critiques (3).

## **1. Le modèle de démocratie participative et les mécanismes délibératifs de sa mise en œuvre**

Si la notion de démocratie participative renvoie à la vieille question des rapports entre gouvernants et gouvernés et à l'encore plus ancienne utopie de la démocratie directe, sa résurrection actuelle est redevable à l'explosion des technologies de l'information et de la communication, qui ouvre de nouveaux horizons dans sa mise en place. Cette résurrection puise, par ailleurs, ses racines théoriques dans des travaux de philosophie politique portant sur la politique délibérative (A). A l'égard du modèle délibératif, l'Union européenne se présente comme un « laboratoire idéal » d'expérimentation. En ce sens, les références faites par l'article I-47 du Traité constitutionnel à l'« échange publique des opinions » (para.1), à la consultation de la « société civile » (para.2) et à l'« initiative citoyenne » (para. 4), situent la mise en œuvre du principe participatif dans des nouveaux espaces de délibération (B).

### **A. Le principe de démocratie participative comme exemple de politique délibérative**

Fonder la légitimité de la décision politique sur la délibération fait d'abord office d'un glissement conceptuel. Pour reprendre les termes de Bernard Manin, dans un article pionnier de 1985 : « la décision légitime n'est pas la volonté de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous : c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité aux résultats, non les volontés déjà formées »<sup>3</sup>. La mise en avant de ce processus de délibération amène, chez Habermas, à une définition procédurale et discursive de la légitimité. Selon sa construction, le modèle délibératif procède du postulat d'un « espace public » entendu comme lieu d'interactivité, d'échange et de dialogue, en somme de communication, entre les gouvernants et les gouvernés<sup>4</sup>. Le caractère « public » de cet « espace » se déploie dans deux sens : il s'agit de reprendre, d'un côté, l'idéal inclusif de la démocratie antique, lorsqu'elle affirme que tout un chacun peut délibérer et que cette activité n'est pas le monopole des élites ; il s'agit, de l'autre côté, de mettre en avant l'emprise de la « publicité » sur la procédure de confrontation des intérêts. En ce sens, le caractère public de l'échange garantit l'émergence d'une opinion publique, sous forme de discours raisonnable, et rend opposables aux parties prenantes politiques les résultats de ces pratiques concertatives en tant que manifestations de ce discours. Dans cette optique, le recours à l'argumentation et à la discussion devrait constituer le moment central du processus politique et la décision finale devrait reposer sur « la force du meilleur argument » plus que sur la puissance des intérêts en balance.

La création des conditions d'une mise en place du modèle délibératif dans le cadre de l'Union européenne viserait un double objectif. Il serait, d'abord, question de combler le déficit de l'exercice du pouvoir politique à l'échelle de l'Union par le biais d'une « rationalisation » des conditions dans lesquelles pourrait se former l'opinion publique européenne. Cette

---

<sup>3</sup> MANIN B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, 33, 1985

<sup>4</sup> HABERMAS J., « L'espace public », 1962, Payot, Lausanne, 1978

« rationalisation » concernerait une phase de délibération qui serait clairement distinguée du stade de la décision finale. Toutefois, les résultats de ces pratiques d'échange d'arguments « rationnels » seraient censés influencer les choix politiques arrêtés par les institutions, qui, autrement, seraient illégitimes dans leur action. Il serait, ensuite, question de « constitution des sociétés européennes en tant que communauté politique »<sup>5</sup>. Si l'on reprend la thèse avancée par Jean-Marc Ferry, deux logiques militeraient en faveur de cet objectif de taille. Premièrement, loin de briser ou d'homogénéiser les multiples identités du citoyen européen, le concept de l'espace public, concrétisé dans des « lieux » de délibération, aspire à codifier par des procédures discursives la reconnaissance des opinions, qu'elles soient consensuelles ou concurrentes. De cette façon, il conviendrait d'accepter « des décisions, qui même si elles choquent d'avantage nos convictions spontanées, nous semblent acceptables néanmoins, parce que la procédure dans la quelle elles ont été prises serait correcte au sens où elle ferait droit autant que possible à l'ensemble des points de vue, intérêt ou convictions en cause ». Deuxièmement, et tout en acceptant que l'adhésion aux mêmes valeurs politiques fondamentales, peut fonder un consensus sur ce qu'on entend par identité européenne, les tenants du paradigme délibératif prônent la création progressive d'une culture citoyenne qui résulterait par « une intériorisation des règles régissant les pratiques concertatives, au point de devenir une seconde nature »<sup>6</sup>. En ce sens, une communauté politique européenne trouverait la condition de son évolution, de son devenir, dans la possibilité de faire communiquer entre elles des identités culturelles différentes. Elle trouverait, en même temps, ses limites au consensus sur un ensemble des valeurs fondamentales, tel l'Etat de droit et les droits de l'homme, communément partagées.

Cette thèse, qui reprend à son compte la devise de l'Union européenne « Unis dans la diversité » trouve dans l'article I-47 du Traité constitutionnel une excellente démonstration qui s'analyse à la perspective de trois nouvelles espaces susceptibles d'accueillir l'expression de l'opinion publique européenne.

## **B. Les mécanismes de mise en œuvre de l'article I-47 comme « lieux » de délibération**

Selon le premier paragraphe de l'article I-47, « les institutions donnent, par des voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans toutes les domaines de l'action de l'Union ». Selon le commentaire du Praesidium de la Convention, cette disposition vise « les forums et chats sur Internet et d'autres mécanismes similaires que les institutions ont d'ores et déjà mis en place »<sup>7</sup>. Eriger les forums sur Internet en lieux privilégiés de délibération obéit à deux logiques : la circulation immédiate de flux d'information qui s'y opère établit une « proximité virtuelle » entre le citoyen, a priori situé au niveau national, voire local, et le processus décisionnel, qui se déroule au niveau européen. Cette mise en communication des deux niveaux est renforcée par un élément d'interactivité, dès lors qu'il est loisible aux citoyens et aux associations d'échanger des avis, d'émettre des critiques pas seulement entre eux, mais aussi envers et avec les institutions européennes. Faisant allusion au concept de « e-démocratie », le Forum sur Internet fut déjà employé par la Convention européenne comme

<sup>5</sup> HABERMAS J., « L'intégration républicaine », op.cit., p.271 et s., où il note pourtant que la « rationalisation » comme fonction des procédures de la communication « signifie plus que simple légitimation, mais moins que constitution du pouvoir ». Cf dans le même sens, HABERMAS J., « La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d'espace public », Lignes, 7, 1989

<sup>6</sup> FERRY J.-M., « La question de l'Etat européen », Gallimard, 2000, p.77

<sup>7</sup> CONV 650/03, op.cit., p.8

un « lieu » susceptible de permettre à la fois un aperçu du déroulement de ses travaux et une contribution au débat en son sein.

Un deuxième « lieu » de délibération est ouvert par le deuxième paragraphe de l'article I-47 du Traité qui formalise le principe du « dialogue ouvert, transparent et régulier » entre les institutions de l'Union et « les associations représentatives et la société civile ». Cette possibilité pèse spécifiquement sur la Commission européenne qui, selon le paragraphe suivant, « procède à de larges consultations des parties concernées », dans l'objectif d'« assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union ». Certes, la consultation des organisations de la société civile par la Commission n'est pas un phénomène nouveau. En fait, il s'agit d'une pratique largement répandue et anticipée dans le cadre juridique de l'Union, lequel établit que « la Commission devrait [...] procéder à des larges consultations avant de proposer des textes législatifs et publier, dans chaque cas approprié, des documents relatifs à cette consultation »<sup>8</sup>. En ce qui concerne, plus particulièrement, la politique sociale européenne, les articles 138 et 139 du Traité de Nice accordent au dialogue social un rôle essentiel dans l'adoption de politiques et de décisions. En effet, ce processus de consultation des partenaires sociaux comprend notamment une double consultation obligatoire, d'abord sur l'orientation, puis sur le contenu des mesures proposées dans le domaine de la politique sociale. En ce qui concerne, en outre, le dialogue avec les ONG, la Commission avait déjà envisagé auparavant la possibilité des accords de partenariat visant à assurer un cadre stable de collaboration<sup>9</sup>. En ce sens, la formalisation des pratiques de consultation dans l'article I-47 du Traité constitutionnel répond à une nécessité de base juridique dans l'objectif d'une consultation plus systématisée et d'une transparence accrue des procédures et des structures existantes<sup>10</sup>.

Le troisième « lieu » de délibération formulé par le Traité constitutionnel est à la fois le plus « audacieux » et le plus inachevé. Audacieux, parce que c'est la première fois que la possibilité d'une initiative directe des citoyens européens est envisagée dans le cadre des Traités. En effet, selon le quatrième paragraphe de l'article I-47 du Traité, il est loisible à au moins un million de citoyens de l'Union d'inviter la Commission à présenter une proposition, sous réserve qu'elle entre dans le cadre de ses attributions et qu'elle ait pour but de réaliser un objectif constitutionnel. En substance, ce paragraphe accorde à un million de citoyens le même droit dont bénéficient actuellement le Parlement et le Conseil, en vertu des articles 192 et 208 du TUE respectivement. La formulation finale de cette disposition reste pourtant au-delà des propositions d'amendements émises par nombre des conventionnels<sup>11</sup>, notamment de celle avancée par Alain Lamassoure. Ce dernier avait, en effet, proposé, outre la présentation des propositions législatives, la possibilité de ratification d'une proposition législative ou d'un traité par voie référendaire<sup>12</sup>. Ainsi, plutôt que d'« introduire des procédures de la démocratie directe dans la vie de l'Union »<sup>13</sup>, l'« initiative citoyenne » élargit le cercle d'acteurs impliqués dans les tactiques de consultation menées par les institutions européennes. Par ailleurs, le droit accordé aux citoyens est soumis à une condition supplémentaire, dans la

---

<sup>8</sup> Protocole n°30, annexé au Traité d'Amsterdam, portant sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

<sup>9</sup> COM(2000) 11 final, « La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat »

<sup>10</sup> Cf. Rapport du Groupe de Travail « Consultation et participation de la société civile », Livre blanc sur la gouvernance européenne, Groupe IIa, Juin 2001

<sup>11</sup> CONV 670/03, 15 avril 2003, « Fiche d'analyse des propositions d'amendements concernant la vie démocratique de l'Union », p.12

<sup>12</sup> CONV 779/03, 4 juin 2003, « Réactions au projet d'articles du texte révisé de la Partie - Analyse »

<sup>13</sup> L'objectif figure dans l'explication qui accompagne la proposition d'amendement Lamassoure.

mesure où ils doivent provenir d'un nombre minimum d'Etats membres qui reste à fixer ultérieurement par une loi européenne. Tactique de précaution à l'égard notamment de la perspective des élargissements futurs qui pèseraient sur le critère démographique ou bien contrôle d'une pratique dont le poids au processus décisionnel reste difficilement prévisible ?

En tout état de cause, les citoyens ne sont pas les uniques acteurs concernés par la mise en œuvre du principe participatif à l'échelle de l'Union. Cela impose une étude des catégories principales d'acteurs appelés à intervenir dans le cadre de l'article I-47, d'autant plus que leur choix associe cette disposition à la notion de gouvernance européenne.

## **2. Le principe de démocratie participative comme mécanisme de la gouvernance européenne**

Processus souple et adaptable, la gouvernance introduit des voies plus informelles, non hiérarchisées, qui visent une approche pragmatique de la gestion des politiques publiques. Empruntée par la science politique en raison de sa capacité d' « offrir une diversité de significations non couvertes par le terme classique de gouvernement »<sup>14</sup>, cette notion désigne « l'administration de la chose publique par l'interaction des autorités politiques traditionnelles et de la « société civile » : acteurs privés, organisations publiques, citoyens »<sup>15</sup>. En ce sens, et partant des acteurs énoncés dans l'article I-47, il convient de voir dans le principe de démocratie participative une formalisation des pratiques développées dans le cadre de la gouvernance européenne.

Si l'on reprend les formules employées par l'article I-47, le principe de démocratie participative implique, dans sa mise en œuvre, quatre catégories d'acteurs : les citoyens, les associations représentatives, la « société civile » et les « parties concernées » par les consultations auxquelles procède la Commission, en vertu du troisième paragraphe. Parmi ces catégories, c'est seulement la première qui ne pose pas a priori de problème de définition. En effet, selon le premier paragraphe de l'article I-10 du Traité constitutionnel, possède la citoyenneté de l'Union « toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre ». Par ailleurs, « la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

En revanche, la référence à la « société civile » prête à une confusion propre à toute notion qui, par sa volonté de saisir une multitude des phénomènes hétérogènes, est chargée d'ambivalence. C'est pourquoi il convient au départ d'aborder la notion de « société civile » par la négative. En ce sens, elle couvre les principales catégories d'organisations de la société, en dehors du gouvernement et de l'administration. C'est en vertu de ce critère que le Comité économique et social, dans son avis du 22 septembre 1999<sup>16</sup>, a dressé une liste indicative des associations faisant partie de la « société civile ». Il convient de remarquer que cet avis a été repris par la Commission lors de l'élaboration de son Livre Blanc sur la Gouvernance et fait office de « définition » de la « société civile » au niveau de l'Union européenne. En ce sens, la société civile organisée comprend : « 1. ce que l'on appelle les « acteurs du marché du travail », à savoir organisations syndicales et patronales – également appelées les « partenaires sociaux » ; 2. les organisations représentatives des milieux socio-économiques, qui ne sont pas des partenaires sociaux au sens restreint ; 3. les ONG (organisations non gouvernementales) qui unissent les personnes sur des causes communes, par exemple les

---

<sup>14</sup> [http://europa.eu.int/comm/gouvernance/governance/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/gouvernance/governance/index_fr.htm)

<sup>15</sup> Avis du Comité économique et social sur « La société civile organisée et la gouvernance – Contribution du Comité à l'élaboration du Livre Blanc », 25 avril 2001, p.4

<sup>16</sup> Journal Officiel des Communautés européennes (1999/C329/30)

organisations de protection de l'environnement, les organisations de défense de droits de l'homme, les associations de consommateurs, les associations caritatives, les organisations scolaires et de formation etc. ; 4. les organisations de base (c'est-à-dire les organisations issues du centre et de base de la société et poursuivant des objectifs axés sur leurs membres), par exemple les mouvements de jeunesse, les associations familiales et toutes les organisations de participation des citoyens à la vie locale et municipale ; 5. les communautés religieuses ».

La notion de « parties concernées » en vertu du troisième paragraphe de l'article I-47 du Traité, est plus large que celle de « société civile ». En effet, peuvent être impliqués dans les consultations effectuées par la Commission à la fois les représentants de la société civile ~~ou~~ et les représentants de l'administration nationale au niveau local. Dans ce dernier cas, il existe même des représentants des collectivités territoriales et locales qui ont constitué des groupements paneuropéens (du type ONG) et qui sont consultés par la Commission avant d'émettre une proposition sur un sujet particulier. Il en va de soi que cette disposition ne concerne pas des citoyens, pris à titre individuel.

Un dernier problème subsiste quant à la détermination des acteurs qui figurent dans le deuxième paragraphe de l'article I-47 du Traité constitutionnel. Selon le commentaire diffusé lors de la présentation en plénière du projet d'article, les « associations représentatives » et la « société civile » sont mentionnées séparément, car « il existe des associations d'autre nature que la société civile »<sup>17</sup>. Cette catégorie couvre, selon le commentaire officiel, les syndicats d'employeurs et d'employés et les associations représentant des intérêts des régions et collectivités territoriales. On peut comprendre la mention faite aux organisations représentant les intérêts de l'administration locale, qui par leur attachement au pouvoir public exercé au niveau local n'entrent, en effet, pas dans la catégorie générique de société civile. Il n'en est pas de même des organisations syndicales qui sont bel et bien couverts par l'avis du Comité économique et social sur les associations faisant partie de la société civile. Il est, à cet égard, possible que la Convention ait séparé les syndicats du reste des associations de la société civile pour leur accorder une place propre. C'est la même logique qui a dicté la rédaction de l'article I-48 du Traité portant spécifiquement sur les partenaires sociaux et le dialogue social autonome entre dans la même logique.

Nous avons démontré que la formalisation du principe de démocratie participative dans le Traité constitutionnel vise à renforcer la légitimité du processus décisionnel au niveau de l'Union par deux biais : par une ouverture des nouvelles espaces de délibération, susceptibles d'accueillir un débat « rationnel » et par l'implication à ce débat d'une multitude d'acteurs, dont les citoyens européens. Or, l'écart entre l'idéal sous-jacent au concept de « démocratie participative » et les risques inhérents à sa formalisation dans l'article I-47 du Traité semble aussi important qu'il soulève une série des questions, voire des critiques.

### **3. La critique du modèle de démocratie participative énoncé dans l'article I-47 du Traité constitutionnel**

Il existe, en premier lieu, un problème de clarté juridique qui concerne l'énonciation des acteurs impliqués dans les processus de l'article I-47 du Traité. Les fiches de propositions d'amendements déposées lors des travaux de la Convention démontrent, en effet, une grande confusion à cet égard. Le souhait majoritaire d'une définition de la « société civile » ne fut

---

<sup>17</sup> CONV 650/03, Annexe II, 2 avril 2003, p.8

pas exaucé. Cela a amené nombre des conventionnels à demander, par amendement, l'ajout des références spécifiques à des acteurs qui n'étaient pas initialement envisagés, telles les organisations entrepreneuriales ou encore les lobbyistes à la condition qu'ils soient publiquement inscrits et qu'ils déclarent leur source de revenu<sup>18</sup>. Or, le choix de faire un bric-à-brac des acteurs en court-circuitant la demande d'élaboration des critères clairs qui détermineraient par exemple quelles associations peuvent être qualifiées de « représentatives » pèse sensiblement sur la portée de la disposition<sup>19</sup>.

En deuxième lieu, l'hétérogénéité d'acteurs énoncés dans l'article I-47 risque d'entraîner une participation fortement inégale dans les processus préconisés. On pourrait avancer, en ce sens, que l'inégalité dans la participation au débat est directement proportionnelle de la « spécialité » de la question débattue. Dans le cas des débats autour des différents aspects du fonctionnement de l'Union européenne, un « capital cognitif » en la matière semble être une condition de base afin que tous les acteurs puissent participer à part égale. Or, ce « capital » ne constitue pas actuellement un savoir commun, mais une connaissance spécialisée, une expertise. Sous ce prisme, l'impossibilité pour toutes les personnes impliquées par les pratiques participatives d'être des actrices égales dans les délibérations est corroborée par la présence des associations, dans la mesure où leur action est très souvent ciblée sur un secteur particulier. En ce sens, la force de leur argument dans le cadre d'un débat spécialisé tient beaucoup plus à leur expertise qu'à une hypothétique « raison » partagée, de manière égale, par l'ensemble des interlocuteurs.

En troisième lieu, la question d'égalité dans la participation nous amène à une remarque sur les rapports entre les différents acteurs évoqués dans l'article I-47. A cet égard, les formules employées par les rédacteurs laissent planer le doute. Car, parler des « associations représentatives » dans un article portant sur la « démocratie participative » est susceptible de prêter à un malentendu dangereux, à savoir que les associations en question « représentent », en effet, l'ensemble des citoyens européens par la défense d'une « cause » qui serait commune. Or, en principe, ces associations représentent des intérêts bien ciblés. Il s'agit d'un phénomène déjà présent dans le cadre de l'Etat. Partant de ce constat que les choix collectifs ne relèvent jamais de la compétence exclusive des autorités publiques, Jacques Chevallier évoque, en ce sens, l'action des groupes d'intérêt qui « ne se contentent pas de faire pression de l'extérieur [et qui] sont directement présents dans les processus et à même de peser sur le contenu des arbitrages politiques. **Sous couvert de la dogmatique représentative**<sup>20</sup>, l'élaboration des choix collectifs a donc été toujours le produit d'un jeu d'interactions entre une série d'acteurs dotés de ressources hétérogènes »<sup>21</sup>. Vue de ce prisme, la fonction « représentative » des associations, mentionnées dans l'article I-47, relève des intérêts partiels et ne peut, par conséquent, faire office de « représentation politique » des citoyens européens.

Ces réflexions imposent, en quatrième lieu, une interrogation sur le caractère supposé politique et démocratique de la mise en œuvre du principe participatif. Les processus prévus par l'article I-47 du Traité relèvent d'une phase de « délibération », clairement distinguée de celle de décision. Or, cette distinction entre la phase délibérative et le moment décisionnel pose en soi un problème. Traditionnellement, l'échange d'opinions dans le cadre de la démocratie représentative est lié aux élections par une relation causale qui fait que la

---

<sup>18</sup> CONV 670/03, 15 avril 2003, Fiche d'analyse des propositions d'amendements concernant la vie démocratique de l'Union, p.8-9

<sup>19</sup> Voir, en ce sens, la critique qui figure dans CONV 744/03, p.5

<sup>20</sup> Souligné par nous

<sup>21</sup> CHEVALLIER J., « L'Etat post-moderne », 2<sup>e</sup> éd., L.G.D.J., p.167

délibération non seulement influence le résultat des élections, mais aussi, et surtout, le détermine. Inversement, ce qui fait de l'échange d'opinions une délibération c'est sa liaison à une décision politique à venir. C'est également en vue de cette décision politique à venir qu'on qualifie les acteurs impliqués dans cette délibération des citoyens. Cette relation causale entre la phase de la délibération et le moment de la décision constitue en ce sens la clé qui permet de parler de processus politique. Dans le modèle représentatif, cette relation est établie par le biais des règles juridiques qui transforment l'expression d'opinion en volonté politique. En d'autres termes, les mécanismes de « représentation » font également office de « mécanismes de traduction ». Par ailleurs, dans l'hypothèse où le résultat de l'élection ne « traduit » pas la délibération qui procède, comme ce serait le cas des « élections faussées », il existe un système de contrôle qui n'est pas laissé au libre arbitre des partis politiques prenants, mais résulte des règles posées a priori. En ce sens, l'application de ces règles garantit que le processus de transformation de la délibération en résultat de l'élection s'est déroulé dans le respect de la règle de la majorité et peut donc être considéré de démocratique.

De ce point de vue, les mécanismes préconisés pour la mise en œuvre du principe participatif dans le cadre de l'Union ne peuvent être qualifiés de « délibératifs », dans le sens traditionnel du terme. Premièrement, ces mécanismes ne sont qu'en partie politiques, car ils ne sont pas désignés dans le but de déterminer une prise de décision dans l'Union. Dans le meilleur des cas, il s'agirait d'une expression d'opinions destinée à exercer une pression politique au processus décisionnel. Or, substituer l'éventualité d'une pression politique à la relation causale qui présente traditionnellement la volonté politique comme produit de la délibération empêche de qualifier ces mécanismes de politiques à part entière. Leur caractère politique est, ainsi, soumis à la condition d'un exercice effectif de pression politique. Deuxièmement, il n'existe pas des mécanismes de contrôle démocratique qui permettraient d'affirmer qu'une prise de décision au niveau de l'Union a été tributaire de la pression exercée par l'échange d'opinions organisé par l'article I-47 du Traité. Un tel contrôle est déjà difficile à être appliqué a priori, c'est-à-dire avant la prise de décision. Car, comme le démontre l'exemple des Forums sur Internet, l'expression d'opinions fait surgir plutôt des tendances qu'une position politique prédominante et concrète. Cela laisse une marge de manœuvre considérable à l'autorité décisionnelle qui peut traduire ces tendances à son plein gré. Un effet pervers risque de surgir dans ce cas. Les décisions arrêtées par les institutions bénéficieraient d'une acceptation sociale renforcée au motif d'une prise en considération du débat déroulé selon les processus de l'article I-47 du Traité. Or, la prise effective en considération de ce débat ne fait l'objet d'aucun contrôle a posteriori.

Ce constat appelle une dernière remarque concernant la responsabilité qui pèse sur les institutions européennes, par rapport à l'application du principe de démocratie participative. A partir du moment où les institutions européennes sont susceptibles d'agir également au nom de l'expression citoyenne par les « voies appropriées » de l'article I-47, il y a une question de responsabilité politique. Le modèle de démocratie participative étant conçu comme un remède au déficit de l'application du modèle représentatif, il devrait normalement être accompagné par ses propres mécanismes de contrôle. A moins qu'on se remette à « la main invisible » de la raison qui est censée régir le déroulement des pratiques délibératives, un tel système de contrôle fait défaut. Il conviendrait, en ce sens, de recourir à un contrôle démocratique opéré par le Parlement européen dans sa qualité d'institution représentant la volonté des citoyens européens. Dans cette hypothèse, on pourrait effectivement affirmer une prise en compte des nouveaux « réseaux » de délibération et de participation qui, loin de diluer la médiation démocratique et la responsabilité politique, contribuent par leur action à la stimuler.



