

« L'Europe » en notre nom

Renforcer la démocratie européenne

Synthèse

Yves Bertoncini,
*Consultant et
enseignant en affaires
européennes, Président
du Mouvement
Européen-France et
Vice-Président du
Mouvement Européen
International*

Ce rapport est issu d'un
groupe de travail qui a
réuni à Terra Nova
Thierry Chopin, Patrick
Dollat, Isabelle Garzon,
Sylvain Kahn, Marc-
Olivier Padis, Gaëtane
Ricard-Nihoul,
Francisco Roa Bastos,
et Leïla Vignal

Qu'ils soient ici
remerciés pour leurs
précieuses
contributions.

14 mai 2019

Les pouvoirs qu'exercent nos représentants au niveau européen (chefs d'Etat, ministres, parlementaires, etc.) sont suffisamment substantiels pour que leur déficit d'ancrage démocratique soit mis en cause en ces temps de défiance croissante vis-à-vis de toute forme de démocratie représentative. Il est d'autant plus nécessaire de résorber ce « déficit représentatif » que l'UE doit affronter des défis multiples, à la fois internes et externes : c'est aussi parce que ses citoyens auront la possibilité de « reprendre le contrôle » de ses initiatives et décisions qu'ils s'en sentiront davantage parties prenantes et qu'ils seront susceptibles de mieux les soutenir.

Empreinte de despotisme éclairé à ses origines, la construction européenne a depuis lors fait l'objet d'un ample mouvement de démocratisation, notamment marqué par l'élection au suffrage universel direct des parlementaires européens à partir de 1979 et le renforcement continu de leurs prérogatives. C'est dans le prolongement de ce mouvement de démocratisation que s'inscrit le présent rapport, conscient que le fonctionnement de l'UE ne sera jamais aussi simple et lisible que la vie démocratique française, qui consiste à confier l'essentiel des pouvoirs à un Président directement élu à l'issue d'un vote binaire et s'appuyant sur une majorité mécaniquement acquise...

Ces limites structurelles doivent d'autant plus inciter à redoubler d'audace pour démocratiser davantage le fonctionnement de l'UE et renforcer le sentiment que ceux qui y décident en notre nom sont pleinement légitimes. Et cette

démocratisation suppose de combiner de multiples réformes et améliorations, aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national, sur trois registres complémentaires.

Renforcer l'ancrage démocratique de nos représentants au niveau européen doit d'abord conduire à affermir leurs liens avec leurs électeurs. Il faut notamment modifier le mode de scrutin en vigueur pour la désignation des députés européens en France, en privilégiant la mise en place de circonscriptions calquées sur les nouvelles régions créées en 2015 ; il convient également d'introduire une petite « dose » de députés transnationaux au Parlement européen. Consolider l'ancrage politique des membres de la Commission européenne doit par ailleurs inciter à élire à sa présidence le chef de file ou « *Spitzenkandidat* » du parti arrivé en tête le 26 mai (comme ce fut le cas en 2014), à maintenir le principe d'un Commissaire par pays, afin qu'il puisse s'adresser à ses compatriotes dans leur langue, ainsi qu'à nommer un maximum de Commissaires préalablement candidats aux élections européennes.

Renforcer l'ancrage démocratique de nos représentants au niveau de l'UE doit aussi conduire à mieux incarner le pouvoir européen, en donnant des visages à ceux qui décident en notre nom. La dispersion volontaire des pouvoirs au sein de l'UE l'a en effet transformée en « objet politique non identifié » et a affaibli la capacité de ses citoyens à distinguer qui décide de quoi. Il est donc essentiel de rendre plus visibles les détenteurs des pouvoirs de l'UE : en favorisant l'expression de majorités alternatives au Parlement européen et au Conseil ; en progressant vers un bicamérisme égalitaire entre le Conseil et le Parlement européen en matière législative et budgétaire ; en privilégiant des présidences stables pour toutes les institutions européennes ; en identifiant mieux les décideurs de la zone euro, au niveau exécutif comme au niveau parlementaire.

Renforcer l'ancrage démocratique de l'UE suppose enfin d'intensifier les interactions entre ses citoyens et ceux qui les représentent dans la conduite des « Affaires européennes » - le déficit civique étant parfois abyssal sur ce registre. Il est essentiel d'assurer une transparence maximale des travaux et des votes au Parlement européen, au Conseil et dans les comités encadrant les activités

normatives de la Commission. Il est aussi indispensable de renforcer le pouvoir de contrôle des parlementaires nationaux, au niveau européen mais aussi et surtout dans notre pays : cela impose que le Président de la République rende compte de sa politique européenne devant le Parlement et que les Ministres soient soumis à un contrôle beaucoup plus strict des élus nationaux. Il s'agit enfin de développer les mécanismes de la démocratie consultative et participative sous toutes leurs formes (enquêtes publiques, droit de pétition, initiative citoyenne européenne, sondages d'opinion, panels citoyens, organes consultatifs etc.), afin de renforcer les liens entre les Européens et leurs représentants entre deux échéances électorales.

L'adoption des recommandations formulées dans ce rapport ne ferait pas disparaître comme par enchantement les clivages entre peuples apparus lors des crises récentes, et qui témoignent davantage d'une confrontation entre démocraties nationales que d'un « déficit démocratique » de l'UE. Mais elle contribuerait à des degrés divers à améliorer l'ancrage démocratique de l'UE, aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national, et à court comme à moyen termes. Dans cette perspective, le rapport distingue entre les très nombreuses propositions pouvant être mises en œuvre de manière rapide, via la modification des pratiques politiques des autorités nationales et des institutions européennes, de celles qui nécessitent une révision de la Constitution française et des Traités européens (voir l'annexe finale).

C'est aussi parce que le renforcement de la démocratie représentative européenne aura été engagé au niveau national, puis de manière pragmatique au niveau communautaire, que cette modification ultérieure des traités européens apparaîtra comme une suite logique et désirable, plutôt que comme une perspective mythique oscillant entre « totem et tabou ». L'essentiel à ce stade est de se persuader que la poursuite du mouvement de démocratisation de l'UE est indispensable pour favoriser l'implication de ses citoyens dans la formation des décisions cruciales qu'elle est appelée à prendre, dans un contexte politique et géopolitique qui appelle plus que jamais à faire vivre et prospérer la coexistence entre les peuples de notre continent.

ANNEXE

Renforcer l'ancrage démocratique de nos représentants européens : principales propositions aux niveaux français et communautaire

Renforcer l'ancrage démocratique de nos représentants au niveau européen suppose la mise en œuvre des propositions complémentaires formulées ci-avant, qui présentent les caractéristiques suivantes d'un point de vue politique et juridique :

- les trois quarts des propositions de ce Rapport ont vocation à être appliquées au niveau communautaire, ce qui implique de convaincre de leur bien-fondé un nombre significatif d'Etats-membres et de forces politiques européennes (voir colonne 1) ;
- un quart des propositions formulées dans ce Rapport concernent la gestion des Affaires européennes en France et requiert donc des réformes qui dépendent de la seule volonté des autorités et forces politiques nationales (voir colonne 2) ;
- Près de 90% des propositions de ce Rapport supposent la modification de règles de nature législative ou la transformation des pratiques politiques, aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national : elles peuvent donc être mises en œuvre au cours des prochains mois, notamment à la faveur de l'entrée en fonction des nouveaux titulaires des principales institutions européennes à l'été-automne 2019 ;
- Environ 10% des propositions de ce Rapport requièrent la révision des traités européens ou de la Constitution française¹ (*elles sont signalées en italique ci-dessous*): ces propositions peuvent donc s'inscrire dans un horizon de court terme pour notre pays (puisque une révision constitutionnelle y est programmée) et davantage sur le moyen terme au niveau communautaire.

¹ Les propositions de réforme de la Constitution française font directement écho à une prise de position plus large du Mouvement européen – France élaborée sous la direction d'Aurélien Caron et accessible en ligne : <https://mouvement-europeen.eu/pour-une-reforme-constitutionnelle-incluant-la-dimension-europeenne/>

| <u>1 - Affermir les liens entre les électeurs et leurs représentants européens</u> | | |
|---|---|---|
| <u>Propositions</u> | <u>Au niveau communautaire</u> | <u>Au niveau français</u> |
| Améliorer le mode d'élection des parlementaires européens | <p>Proposition 4 : créer des listes transnationales réunissant 27 candidats issus d'une moitié des Etats-membres</p> <p>Proposition 5 : promouvoir la présence de 10% de non-nationaux sur les listes de candidats aux élections européennes, par voie juridique ou des incitations financières</p> | <p>Proposition 1 : instituer en France des euro-circonscriptions électorales formées sur la base des régions créées en 2015</p> <p>Proposition 1bis : rattacher les députés européens élus en France à des circonscriptions administratives calquées sur les régions créées en 2015</p> <p>Proposition 2 : mettre en place un vote préférentiel pour les élections européennes en France</p> <p>Proposition 3 : maintenir une interdiction stricte du cumul du mandat de député européen avec la présidence d'un exécutif local</p> |
| Consolider le système des « Spitzenkandidaten » pour élire le Président de la Commission | <p>Proposition 6 : confier au « Spitzenkandidat » arrivé en tête le droit de concourir pour la présidence de la Commission européenne</p> <p>Proposition 7 : organiser des primaires « ouvertes » pour la désignation des candidat(e)s à la présidence de la Commission européenne</p> <p>Proposition 8 : diffuser massivement des versions</p> | <p>Proposition 9 : insérer les logos des partis politiques européens sur les bulletins de vote aux élections européennes</p> |

| | | |
|---|--|--|
| | traduites des programmes et manifestes des partis politiques européens | |
| Conforter la légitimité représentative hybride des membres de la Commission européenne | <p><i>Proposition 10 : choisir les membres de la Commission parmi les candidats aux élections européennes (article 17 TUE)²</i></p> <p>Proposition 11 : maintenir le principe d'un national par Etat-membre au sein de la Commission européenne</p> <p>Proposition 12 : promouvoir un (re)découpage des portefeuilles de Commissaires conformes aux priorités politiques de l'UE</p> <p><i>Proposition 13 : donner au Président de la Commission la capacité juridique de nommer les membres de son équipe (Article 17 TUE)</i></p> <p>Proposition 14 : promouvoir l'adoption d'un « contrat de mandature » entre Parlement européen, Commission européenne et Conseil européen</p> | |
| <u>2 - Donner des visages aux Européens qui décident en notre nom</u> | | |
| <u>Propositions</u> | <u>Au niveau communautaire</u> | |
| | <p>Proposition 15 : fixer entre 3% et 5% le seuil d'éligibilité au Parlement européen dans tous les pays de l'UE</p> <p>Proposition 16 : accorder une « prime majoritaire » au</p> | |

² Rendre obligatoire le choix des membres de la Commission européenne parmi les candidats aux élections européennes (ou élus au Parlement européen) requiert une révision de l'article 17 du TUE ; ce choix peut aussi relever d'une « bonne pratique politique » de nature facultative et mise en œuvre sans révision des traités.

| | |
|---|--|
| <p>Favoriser l'expression de majorités européennes mieux identifiables</p> | <p>parti arrivé en tête aux élections européennes (10% des sièges) Proposition 17 : accorder une prime majoritaire aux groupes politiques principaux pour l'attribution des responsabilités au sein du Parlement européen (bonus de 10%) Proposition 18 : étendre le vote à la majorité des suffrages exprimés au Parlement européen Proposition 19 : utiliser le vote à la majorité qualifiée comme aiguillon politique plutôt que comme outil d'un passage en force Proposition 20 : étendre le champ des votes à la majorité qualifiée au Conseil en matière fiscale et en matière de politique étrangère³⁴ Proposition 21 : ne plus décompter les abstentions dans les votes à la majorité exprimés par les Etats-membres au sein des comités présidés par la Commission</p> |
| <p>Tendre vers un bicamérisme égalitaire entre Parlement européen et Conseil des ministres</p> | <p>Proposition 22 : généraliser le vote en codécision sur tous les enjeux aujourd'hui soumis à une simple consultation ou approbation du Parlement européen⁵ Proposition 23 : donner au Parlement européen un pouvoir de codécision pour l'adoption du cadre financier pluriannuel de l'UE Proposition 24 : ramener le cadre financier pluriannuel de l'UE à 5 ans afin de le synchroniser avec les élections européennes⁶ Proposition 25 : donner au Parlement européen un pouvoir de codécision sur le lancement de négociations commerciales internationales Proposition 26 : accorder un pouvoir de codécision au Parlement européen pour la définition des orientations</p> |

3 L'activation des clauses dites « passerelles » mentionnées par l'article 48 du Traité sur l'Union européenne permet de réformer les modes de décisions au Conseil et au Parlement européen sans révision des Traités européens : ces modifications supposent un vote à l'unanimité des Etats-membres, aussi bien pour passer de l'unanimité à la majorité qualifiée au Conseil que pour passer d'une procédure législative spéciale (approbation, consultation) à la procédure législative ordinaire (codécision) au Parlement européen.

⁴ L'activation de la « clause passerelle » mentionnée à l'article 48 du Traité sur l'Union Européenne pour passer d'un vote à l'unanimité à un vote à la majorité qualifiée au Conseil est exclue pour les « décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ».

⁵ La mise en œuvre des propositions 21, 22, 24 et 25 peut être opérée via l'invocation de la clause passerelle de l'article 48 du TUE (voir note de bas de page ci-dessus) et donc sans révision des traités.

⁶ L'article 312 du TFUE stipule que le cadre financier pluriannuel est « établi pour une période d'au moins cinq années ».

| | | |
|---|--|----------------------------------|
| | principales de la politique étrangère | |
| Incarner le pouvoir européen via des présidences stables | <p>Proposition 27 : élire le Président du Parlement européen pour toute la durée de la législature (5 ans) plutôt qu'une moitié</p> <p><i>Proposition 28 : élire le Président du Conseil européen pour un mandat de 5 ans non renouvelable (article 15 TUE)</i></p> <p>Proposition 29 : confier le poste de Président du Conseil européen au Président de la Commission européenne⁷</p> <p><i>Proposition 30 : désigner des présidents stables pour toutes les formations sectorielles du Conseil des ministres, en s'inspirant des pratiques en vigueur pour le Conseil relations extérieures ou le Conseil européen (article 16 TUE & article 236 TFUE)</i></p> | |
| Mieux identifier les décideurs de la zone euro | <p>Proposition 31 : organiser un sommet semestriel des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro</p> <p>Proposition 32 : désigner un président à plein temps pour l'euro-groupe</p> <p>Proposition 32 bis : confier la présidence de l'eurogroupe au Commissaire chargé des affaires économiques et financières</p> <p><i>Proposition 33 : intégrer le Mécanisme européen de stabilité au cadre communautaire, y inclus en termes de contrôle du Parlement européen (article 136 TFUE)</i></p> <p>Proposition 34 : créer une sous-commission zone euro au sein du Parlement européen, ouverte à tous les députés européens volontaires</p> | |
| <u>3 - Renforcer les relations entre représentants et citoyens : les élections, et après ?</u> | | |
| <u>Propositions</u> | <u>Au niveau communautaire</u> | <u>Au niveau français</u> |
| | Proposition 35 : rendre plus accessibles les relevés de vote des | |

⁷ L'article 15 du TUE indique que le Président du Conseil européen « ne peut pas exercer de mandat national », mais il n'exclut pas formellement qu'il puisse être également titulaire d'une autre fonction européenne (en l'espèce Président de la Commission)

| | | |
|--|---|---|
| <p>Pour une transparence maximale des travaux et votes des institutions européennes</p> | <p>députés européens (via un site dédié et un format adapté au grand public) Proposition 36 : organiser un accès effectif à l'ensemble des travaux législatifs du Conseil (y inclus avec la mise en ligne de vidéos assorties de traductions simultanées) Proposition 37 : publier des relevés couvrant l'ensemble des votes (positifs et négatifs) au Conseil des ministres sur un site dédié Proposition 38 : rendre publics sous forme accessible l'ensemble des votes exprimés par les Etats-membres dans les comités encadrant les activités normatives de la Commission Proposition 39 : réunir au niveau ministériel les comités d'appel encadrant l'activité normative de la Commission et rendre leurs votes publics</p> | |
| <p>Accroître les pouvoirs de contrôle des parlementaires nationaux</p> | <p><i>Proposition 45 : créer un mécanisme permettant aux parlements nationaux de l'UE de bloquer une initiative législative européenne ne respectant pas le principe de subsidiarité ou « carton rouge » (protocoles n°1 et 2 aux traités européens)</i> <i>Proposition 46 : accorder aux Parlements nationaux le droit de demander à la</i></p> | <p><i>Proposition 40 : permettre au Président de la République de rendre compte au Parlement de son action au niveau de l'UE via une « exception constitutionnelle européenne » (article 18 de la Constitution)</i> Proposition 40bis : assurer une présence du Premier Ministre aux réunions du Conseil</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | <p><i>Commission européenne de formuler une initiative législative ou « carton vert » (protocoles n°1 et 2 aux traités européens)</i></p> | <p>européen afin qu'il puisse en rendre compte au Parlement</p> <p>Proposition 41 : organiser chaque année devant le Congrès un discours présidentiel sur l'état de l'UE et la politique européenne de la France</p> <p>Proposition 42 : transmettre chaque année au Parlement un rapport public sur les relations France-UE et la politique européenne de la France</p> <p>Proposition 43 : systématiser l'usage des mandats et des réserves parlementaires pour les négociations conduites par le gouvernement français au niveau européen</p> <p><i>Proposition 44 : créer des commissions des Affaires européennes de plein exercice à l'Assemblée nationale et au Sénat (article 43 de la Constitution)</i></p> |
| <p>Multiplier les procédures consultatives et participatives sur les sujets européens</p> | <p>Proposition 48 : renforcer l'audience du « portail des pétitions » crée auprès du Parlement européen via des campagnes d'information et de communication</p> <p>Proposition 49 : porter à 24 mois le délai de collecte des signatures nécessaires au lancement d'une initiative citoyenne</p> | <p>Proposition 47 : renforcer l'audience des consultations publiques lancées par la Commission européenne via des sites dédiés au niveau national</p> <p>Proposition 48 : renforcer l'audience du « portail des pétitions » crée auprès du Parlement européen via des campagnes d'information et de communication</p> |

| | | |
|---|--|--|
| | <p>européenne</p> <p>Proposition 50 : créer des « euro-thermomètres » permettant de sonder les opinions publiques en amont des grandes décisions prises par les institutions européennes</p> <p>Proposition 51 : réunir systématiquement des panels citoyens en amont des grandes décisions prises par les institutions européennes</p> | <p>Proposition 51 : réunir systématiquement des panels citoyens en amont des grandes décisions prises par les institutions européennes</p> |
| <p>Valoriser la consultation d'autres représentants nationaux au niveau européen</p> | <p><i>Proposition 53 : élargir la composition du Comité économique et social européen en créant des groupes « Société civile » et « Energie-environnement » (article 300 TFUE)</i></p> <p>Proposition 54 : rendre obligatoire l'inscription de l'ensemble des groupes d'intérêt aux registres de transparence établis auprès de la Commission, du Parlement européen et du Conseil</p> | <p>Proposition 52 : réserver la présence française au Comité des régions à des représentants des conseils régionaux</p> |

Source : L'UE en notre nom – Renforcer l'ancrage démocratique de nos représentants européens, Terra Nova, Yves Bertoncini, 14 mai 2019