

La légitimité de l'Union européenne après le Conseil européen d'Amsterdam

Prof. Dr Antonio Bar Cendón

Professeur de droit constitutionnel, IEAP

1. Introduction

Le concept de légitimité, tout comme ceux de subsidiarité, de transparence, de démocratie, d'efficacité ou de solidarité, est intimement lié au débat politique ainsi qu'aux formulations juridiques de l'Union européenne (UE). Ce sont là des concepts clés et l'un d'eux, celui de la subsidiarité, est explicitement prévu à l'article 3 B du Traité sur la Communauté européenne (TCE) comme principe juridique régulateur de l'action de la Communauté. En outre, ce sont des concepts qui, conformément aux généralités de la doctrine européenne, sont étroitement reliés, de sorte que l'on ne peut les comprendre isolément que s'ils sont en rapport avec les autres ou que s'ils sont une manifestation ou un prolongement des autres.

Cependant, ces concepts ont acquis en droit communautaire un sens particulier qui les distingue légèrement de la signification qu'on leur attribue généralement dans le langage commun. C'est pourquoi, leur analyse doit se faire uniquement dans cette perspective du droit communautaire, oubliant leur sens commun ou la signification qu'ils ont à l'intérieur d'autres sphères du droit.

Par ailleurs, alors que le contenu substantiel de ces concepts n'est pas nouveau, leur fréquente utilisation dans les textes et documents communautaires est relativement récente et résulte du débat ouvert à la fin des années quatre-vingts sur la réforme des Communautés européennes et de l'accent plus grand mis sur le processus d'intégration européenne. Une union économique aussi profonde que celle qu'autorise déjà l'Acte unique de 1985 ne pourrait pas fonctionner de façon adéquate si elle ne s'accompagnait pas non seulement des mécanismes économiques nécessaires – l'Union économique et monétaire – mais aussi des mécanismes politiques qui sont également requis. C'est ce but qu'a tenté de satisfaire le Traité sur l'Union européenne, adopté à Maastricht en 1991. Pourtant, comme le démontrent les nombreux documents et études publiés depuis lors et même déjà auparavant, les objectifs de démocratie, légitimité, transparence, subsidiarité, efficacité ou solidarité, n'ont pas été pleinement réalisés et continuent à susciter des critiques et débats tous azimuts.

Trois concepts se détachent plus particulièrement ici: ceux de la légitimité, de la transparence et de la subsidiarité. Le concept de subsidiarité prévu à l'article 3 B du TCE (en rapport avec l'article 235 TCE), étant donné sa prévision spécifique dans le traité et sa

configuration juridique, a donné lieu à un traitement spécial et très vaste dans la doctrine, qui dépasse le cadre et l'intention de cet article. Quant au concept de transparence, après la réforme d'Amsterdam, il figurera, dans le sens d'une "ouverture", dans le deuxième alinéa de l'article A du TUE, et sera compris comme l'accès du public à la documentation communautaire, dans le nouvel article 191 A du TCE. Dès lors, nous nous concentrerons ici uniquement sur l'étude de la légitimité de l'UE, telle que l'entend la doctrine communautaire et telle qu'elle ressort de manière implicite de la réforme du traité sur l'Union européenne approuvée lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997.

2. Le concept de légitimité

Le terme "légitimité" provient de l'adjectif latin "*legitimus*", lequel, à l'instar de "*legalis*", désignait tout acte conforme à la "*lex*", le droit positif décrété par le législateur compétent ou par les tribunaux de justice. C'est au cours du moyen âge que le christianisme développe le concept de légitimité en l'appliquant, non pas à l'adéquation au droit positif de l'autorité civile, mais à la loi naturelle, expression de la volonté de Dieu. Depuis lors, le concept de légitimité est considéré comme étant un concept qui exprime l'adéquation d'un pouvoir à une valeur ou à un ensemble de valeurs normatives, supérieures au droit positif, qui sont la justification de son existence et de son caractère impératif. Ces valeurs ont été et sont encore nombreuses et diversifiées, en fonction des diverses théories qui ont été élaborées tout au long de l'histoire de l'humanité.

Aujourd'hui, la plupart des conceptions philosophiques, politiques et juridiques, reconnaissent que le concept de légitimité exprime la perception que les citoyens ont du gouvernement de la société, perception qui détermine et conditionne l'obéissance à ce pouvoir de la part des citoyens. Lipset a défini la légitimité comme étant "la capacité du système (politique) d'engendrer et de maintenir la croyance que les institutions politiques existantes sont les plus appropriées pour la société".¹ Et Linz, dans ce même ordre d'idées, la définit comme la "croyance que, malgré leurs défauts et leurs échecs, les institutions politiques sont meilleures que n'importe quelle autre institution que l'on pourrait établir et qu'elles peuvent, par conséquent, exiger l'obéissance".²

Ce concept de légitimité suppose que:

- le concept de légitimité est un concept relatif en substance: (a) il se manifeste en référence à une

valeur ou à un ensemble de valeurs normatives supérieures acceptées par les citoyens; (b) il peut ne pas exister ou exister plus ou moins, dans la mesure où il s'adapte ou non à toutes ces valeurs ou à une partie d'entre elles (comme l'affirme encore Linz, "aucun régime politique n'est légitime pour l'ensemble de la population, ni dans tous ses ordres, ni pour toujours; et probablement seuls peu d'entre eux sont totalement illégitimes et reposent seulement sur la force");³

- les valeurs auxquelles on rattache la légitimité peuvent être très différentes, voire contradictoires (caractère démocratique du pouvoir, efficacité, charisme, etc.); et
- la légitimité n'est que l'un des facteurs qui génèrent l'obéissance au pouvoir politique, et peut se conjuguer avec les autres – acceptation rationnelle, coercition, crainte – pour entraîner cette obéissance.

En tout cas, une chose est sûre: le concept de légitimité, entendu dans cette acception, exprime une relation directe entre le pouvoir politique et les citoyens et, dans ce sens, il a toujours été appliqué à l'Etat ou à des institutions qui impliquent un rapport direct entre le pouvoir et l'individu. En tant que tel, il n'a jamais été appliqué à des organisations internationales, dès lors que les sujets de ce rapport sont l'Etat et non pas les citoyens.

Cependant aujourd'hui on parle de la légitimité de l'Union européenne et de ses institutions, mais dans un sens négatif, c'est-à-dire de l'absence de légitimité en général. Mais de quelle légitimité parle-t-on? Qu'entend-on par légitimité lorsque l'on se réfère à l'Union?

3. La légitimité de l'Union européenne

Si l'on se réfère aux documents communautaires, on remarquera que le concept de légitimité n'est pas utilisé de manière unique et consistante. Le terme légitimité se rattache au concept de démocratie pour former le concept de "légitimité démocratique". Cependant, le terme légitimité se rattache aussi à des concepts tels que l'ouverture et la transparence, l'efficacité des institutions, la subsidiarité, l'extension de la citoyenneté européenne, la codécision, et aussi la qualité – clarté, compréhensibilité, technique législative – des textes juridiques communautaires.⁴ D'autre part, à de nombreuses occasions, l'Union européenne, "bouclant la boucle", se considère elle-même comme une source de légitimité pour les Etats membres et leur ordre juridique.⁵

Dans le premier sens, la "légitimité démocratique" signifie la participation des citoyens à la conduite des affaires de l'Union européenne, à travers l'unique institution représentant directement les citoyens des quinze pays membres de l'Union: le Parlement européen. Il s'agit ici de l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen et, plus particulièrement, de l'élargissement de la procédure de codécision

législative.

Dans sa deuxième acception, c'est-à-dire relier le concept de légitimité aux autres concepts mentionnés, elle signifie d'une part une meilleure connaissance et un plus grand contrôle des citoyens sur l'action des institutions communautaires et, d'autre part, et comme résultante de ce premier facteur, l'accroissement de l'appui des citoyens à ces institutions.

Il est évident en tout cas que le concept de légitimité ne peut s'appliquer, sans distinction aucune, à l'ensemble que forme l'Union européenne. L'UE est une entité complexe, faite d'un ensemble de rapports et d'équilibres fragiles, dans laquelle le renforcement d'un élément ne peut se faire qu'au détriment des autres. Ainsi, non seulement le concept de légitimité ne peut s'appliquer que difficilement et de manière unique à tous les aspects de l'Union, mais entendu ainsi sous une forme vague, on ne peut l'accroître en général, étant donné que cela serait contradictoire et mettrait en conflit les divers éléments de l'ensemble communautaire.

Ainsi, si nous comprenons l'Union européenne comme étant un système complexe formé par un élément intergouvernemental, où prédomine la nature internationale de l'Union (le Conseil européen, le Conseil et ce que l'on appelle les deuxième et troisième piliers de l'édifice communautaire), et par un élément communautaire où prédomine le caractère supranational de l'Union (le Parlement européen, la Commission, le premier pilier de l'édifice communautaire), nous nous apercevons que le concept de légitimité – de "légitimité démocratique" – opère de façon différente dans chacun de ces cadres:

- lorsqu'on l'applique au cadre intergouvernemental, le concept de légitimité démocratique se réfère (a) à la représentation que les Etats membres ont ou devraient avoir dans les institutions où ils sont représentés (Conseil européen, Conseil, Commission – seulement à cet effet), (b) au poids de leur voix dans le processus décisionnel, et (c) au rôle des institutions où les Etats membres sont représentés dans l'architecture institutionnelle de l'UE.
- lorsqu'on l'applique au cadre supranational, le concept de légitimité démocratique se réfère (a) à la représentation que les citoyens européens ont ou devraient avoir dans les institutions où ils sont représentés (Parlement européen, parlements nationaux), (b) au rôle des institutions où sont représentés les citoyens dans l'ensemble institutionnel de l'UE, et (c) aux relations entre les citoyens et les institutions communautaires et à la perception que ceux-ci ont de ces dernières.

Ainsi donc, non seulement un renforcement global de la "légitimité démocratique" de la composante intergouvernementale, avec l'accroissement qui en résulte du poids spécifique des institutions où les Etats membres sont représentés en tant que tels, se ferait au détriment de la légitimité démocratique authentique

de l'élément supranational; mais d'autre part, à l'intérieur même du cadre supranational de l'UE, le renforcement du poids spécifique de l'institution représentative communautaire – le Parlement européen – irait à l'encontre du poids spécifique des institutions représentatives nationales, à savoir les parlements des Etats membres.

4. La légitimité de l'Union européenne après la réforme d'Amsterdam de juin 1997

Il n'est pas nécessaire de donner ici une description détaillée de l'ensemble des déficiences ou carences de la légitimité démocratique de l'UE, tant de fois signalées dans les documents communautaires et mises en évidence par la doctrine scientifique.⁶ Il suffit ici, comme point de départ, de souligner que ces déficiences se manifestent dans l'opinion publique communautaire, et que les institutions communautaires se sont elles-mêmes fait l'écho de ce déficit de légitimité et ont essayé de le réduire à travers la réforme des traités.

De même, nul besoin n'est de dire que la carence de la légitimité démocratique de l'UE ne fait que croître ou se fait ressentir avec plus d'acuité, précisément à mesure que s'intensifie le processus d'intégration européenne, par le transfert de pouvoirs et compétences accrus aux institutions communautaires. Pour cela, il a fallu supposer non seulement une perte du pouvoir de décision et de contrôle de la part des institutions des Etats membres – plus particulièrement les parlements nationaux – en faveur des institutions communautaires, mais aussi que ce transfert ne soit pas contrebalancé dans le cadre communautaire par une augmentation parallèle du pouvoir de décision et de contrôle de l'unique instance communautaire de représentation démocratique directe, à savoir le Parlement européen. Cela suppose donc, (a) un renforcement considérable du pouvoir exécutif, tant dans le cadre communautaire, de par le rôle de législateur qu'assume le Conseil – qui représente les gouvernements des Etats membres – que dans l'absolu, de par le rôle que jouent les gouvernements dans l'élaboration et l'application du droit communautaire, dont ils sont les responsables ultimes; et (b) une diminution ou absence du pouvoir de contrôle parlementaire – de par la faiblesse du Parlement européen et l'incompétence des parlements nationaux sur ce terrain – et des citoyens eux-mêmes sur tout le processus politique communautaire.

Dans ce sens, il est extrêmement significatif que le soutien de l'opinion publique européenne au processus d'intégration européenne ait commencé à faiblir juste au moment où cette intégration se faisait plus intense et s'accélérait, tant dans le cadre économique que politique. Ainsi, jusqu'en 1990, l'appui de l'opinion publique au processus d'intégration européenne s'est accru progressivement, pour atteindre son taux le plus élevé cette même année. A ce moment-là, 72% des citoyens européens soutenaient l'appartenance de leur Etat respectif aux Communautés européennes, et 60% considéraient que cela était

bénéfique pour leur pays. Pourtant, après l'adoption du traité de Maastricht en 1991 et les problèmes posés par sa ratification en 1992 et 1993, problèmes sur lesquels vint se greffer la crise monétaire de 1992 ("mercredi noir": le 16 septembre 1992), le taux de ce soutien n'a cessé de baisser. Ainsi, en 1996, seuls 48% des citoyens européens donnaient leur appui à l'appartenance à l'Union européenne et uniquement 42% estimaient que cette appartenance était bénéfique pour leur pays. Si l'on examine les chiffres par pays, l'Irlande serait le pays le plus européen (76% des citoyens soutiennent l'appartenance à l'Union européenne et 86% jugent qu'elle est bénéfique pour leur pays), tandis que la Suède serait le pays le plus anti-européen (seul 27% des citoyens sont favorables à l'appartenance à l'Union européenne et seuls 18% la considèrent comme bénéfique pour leur pays).⁷

Les institutions communautaires ne se sont pas voilé la face devant ce problème et la révision du TUE, prévue à l'article N 2. du traité pour 1996, a été l'occasion de rouvrir le débat, au demeurant jamais clos, sur les déficiences de la légitimité de l'UE. Si l'on prend comme référence systématique les deux acceptions qui résument le concept de légitimité, tel que l'entendent les institutions communautaires, comme étant la participation des citoyens à la conduite des affaires de l'Union européenne à travers le Parlement européen, et comme connaissance, contrôle et soutien des citoyens en ce qui concerne l'action des institutions communautaires, l'on constate que la réforme a été très timide:

- A) Par rapport à la légitimité démocratique proprement dite, si la réforme du traité contient quelques nouveautés dans le domaine de la citoyenneté européenne et la reconnaissance des droits fondamentaux, les changements les plus significatifs ont été enregistrés dans l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen, lequel voit s'élargir nettement le cadre du processus de codécision législatif, et, par conséquent, son propre pouvoir normatif.
- B) Par rapport à la légitimité comme résultant de la connaissance, du contrôle et du soutien des citoyens vis-à-vis des institutions communautaires et de leur action, la réforme du traité a été beaucoup plus limitée:
 - a) en ce qui concerne l'ouverture et la transparence des institutions, la réforme se borne à introduire (i) l'ouverture institutionnelle comme un des objectifs poursuivis par l'Union européenne, à l'article A du TUE, et (ii) le droit d'accès aux documents communautaires pour les personnes physiques et morales de l'Union, au nouvel article 191 A du TCE, tout en prévoyant cependant la possibilité qu'un Etat s'oppose à ce que des documents émanant de cet Etat soient communiqués à des tiers (nouvelle Déclaration à l'Acte final du TCE).

La réforme du traité n'a donc repris aucune des autres modifications suggérées en la matière durant

la phase pré-CIG, comme une plus grande ouverture du Conseil lorsqu'il agit en tant qu'organe législateur (séances publiques, explications des votes, etc.).

b) en ce qui concerne l'efficacité des institutions comme source de légitimité, la réforme du traité (i) a réduit à trois le nombre de procédures législatives (avis conforme, codécision et consultation); (ii) elle a élargi le cadre matériel et simplifié les différentes phases du processus de codécision; (iii) elle a repris et inclus dans un protocole du traité les décisions des Conseils européens de Birmingham et d'Edimbourg en matière de subsidiarité; (iv) elle a repris le principe de flexibilité dans le processus d'intégration, en introduisant un nouveau titre dans le traité consacré à ce sujet tout en précisant les limites de cette flexibilité; et, enfin, (v) elle a reconnu la nécessité d'améliorer la législation communautaire en ajoutant au traité des déclarations sur la qualité de la technique législative et sur la simplification et la refonte des traités.

5. Conclusions

On peut conclure de ce qui précède que l'UE souffre effectivement d'une légitimité réduite ou de l'absence de légitimité, tant dans le sens de la légitimité démocratique à proprement parler que dans le sens de la connaissance, du contrôle et du soutien des citoyens vis-à-vis des institutions communautaires et de leur action.

Cette lacune n'a pas été totalement comblée par la réforme opérée par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, qui a sensiblement tronqué les attentes et les propositions mises en avant pendant toute la durée de la Conférence intergouvernementale.

L'opinion publique européenne s'éloigne dangereusement des anciennes aspirations d'union. Cependant, ceci n'est pas seulement la conséquence d'un changement d'opinion historique des citoyens européens par rapport à la position qui était la leur il y a encore quelques années de cela; c'est avant tout la conséquence de l'incapacité affichée par les institutions européennes d'informer l'opinion publique et de lui faire parvenir dans toute son intensité et de manière claire le message de son action et de ses objectifs, de la nécessité et du caractère inévitable du processus d'intégration européenne.

Si l'on se réfère une nouvelle fois aux données fournies par *Eurobaromètre*, on constate qu'en 1996, alors que les discussions sur la réforme du traité battaient leur plein, seulement 30% des citoyens européens s'estimaient être bien informés sur l'Union européenne, alors que 68% disaient ne pas être bien informés ou ne pas être informés du tout. Pourtant, cette désinformation n'est pas le résultat d'un désintérêt conscient de la part des citoyens, mais bien la conséquence de l'incapacité des institutions communautaires de les informer. Par ailleurs, pour

cette même période, 67% des citoyens européens disaient effectivement souhaiter obtenir plus d'informations sur l'Union européenne, alors que seulement 30% se disaient satisfaits de l'information qu'ils possédaient.⁸

Le processus d'intégration européenne est donc quelque chose de nécessaire, voire indispensable, pour que l'Europe puisse jouer le rôle qui lui revient dans le concert des nations. Cependant, ce processus d'intégration ne pourra se réaliser et échouera même à la longue s'il ne s'accompagne pas d'un accroissement parallèle de la légitimité de l'Union. Et cette légitimité ne peut plonger ses racines uniquement dans l'efficacité des mesures économiques ou autres communautaires, mais doit être recherchée dans le renforcement du caractère démocratique de l'Union et dans une politique d'ouverture institutionnelle et d'information qui rapproche réellement les institutions communautaires des citoyens, dépassant par là les simples déclarations rhétoriques des textes juridiques.

Comme l'a dit la Commission européenne elle-même dans son rapport pour la Conférence intergouvernementale – et ces mots acquièrent donc plus de valeur venant d'elle – “la démocratie s'étiolle si son fonctionnement n'est pas efficace; et l'efficacité doit trouver sa raison d'être dans la démocratie, à défaut de quoi celle-ci se réduit à une technocratie.”⁹ □

NOTES

- ¹ S.M. LIPSET, *Political Man. The Social Basis of Politics* (New York: Doubleday, 1959).
- ² J.J. LINZ, “Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System”, in M. DOGAN (ed.), *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy* (Boulder: Westview, 1988).
- ³ J.J. LINZ, *ibid.*
- ⁴ Pour une vision globale de ces concepts par les institutions communautaires, voir: Commission des Communautés européennes, *Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne* (Bruxelles, le 10 mai 1995); Conseil de l'Union européenne, *Rapport du Conseil sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne* (Bruxelles, 1995); Parlement européen, *Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996* (Luxembourg, le 12 mai 1995); *la Conférence intergouvernementale de 1996: Rapport du Groupe de réflexion* (Bruxelles, décembre 1995).
- ⁵ Commission des Communautés européennes, *Rapport* cité, Avant-propos.
- ⁶ Voir une relation détaillée des déficiences démocratiques de l'UE et un résumé de la doctrine en la matière dans J.H.H. WEILER, “Legitimacy and Democracy of Union Governance” in G. EDWARDS, A. PIJERS (eds.), *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond* (London: Pinter, 1997), p. 249-287.
- ⁷ Commission européenne, *Eurobaromètre* n° 46 (Bruxelles, mai 1997).
- ⁸ *Eurobaromètre* n° 46, cit.
- ⁹ Commission des Communautés européennes, *Rapport*, cit., p. 3. □