

ČLANCI I RASPRAVE

Jelena ČERANIĆ*

UDK: 321.011.5(4-672 EU)
str. 5-21.
naučni rad

LA VIE DÉMOCRATIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Key words: *European Union, civil society, democracy, The Treaty establishing the European Constitution, democratic deficit.*

Ključne reči: *Evropska unije, civilno društvo, demokratija, ugovor koji ustanovljava ustav Evropske unije, demokratski deficit.*

La démocratie est-elle réalisable dans le cadre de l'Union européenne? C'est précisément cette question que le traité établissant une Constitution pour l'Europe tente à résoudre. Celle-ci a non seulement pour objectif l'organisation du pouvoir mais, également la fondation démocratique d'un véritable corps politique. C'est ce deuxième objectif qui sera au cœur de notre analyse consacrée à la société civile qui est au fil de temps devenue un acteur incontestable de la vie politique européenne.

* Assistant research, IUP, Beograd.

LA SOCIÉTÉ CIVILE ET SES DROITS PRÉVUS DANS LE TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

L'idée d'associer les acteurs privés à la prise des décisions publiques n'est pas neuve. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'Europe face à la nécessité d'adopter les vastes programmes de reconstruction et de réforme, a compris l'importance de mobiliser les forces vives des nations. Ainsi, les gouvernements européens ont décidé d'inclure dans les négociations les syndicats, employeurs, producteurs et commerçants. Jean Monnet, l'un des fondateurs de la méthode communautaire, était le partisan de ces formes institutionnelles de négociations. Dans ces mémoires, du général de Gaulle à qui il prête ces propos, il a écrit : "Je ne sais pas encore exactement ce qu'il faut faire, mais je suis sûr d'une chose, c'est qu'on ne pourra transformer l'économie française sans que le peuple français participe à cette transformation. Quand je dis peuple, ce n'est pas une entité abstraite, ce sont les syndicats, industriels, l'administration, tous les hommes qui seront associés à un plan d'équipement et de modernisation."¹ Alors, Jean Monnet s'est rendu compte que la condition de succès résidait dans l'association à la décision de toute force de pays à la recherche de cet intérêt général. Il a accentué l'importance de définir la méthode d'action. Ces travaux ont été focalisés sur la démocratisation de cette nouvelle méthode d'action. Alors, bien que le concept de société civile n'ait pas appartenu au langage courant de l'époque, l'idée était largement présente.

La société civile européenne ne se réduit pas à l'implication des intérêts concernés dans la méthode communautaire. Aux cotés des acteurs sectoriels, qui sont impliqués seulement dans un domaine déterminé de l'activité européenne, des groupes de pression généralistes ont toujours été actifs dans la Communauté. Les mouvements fédéralistes, militant pour l'approfondissement de l'intégration européenne et fondés sur une base transnationale, sont tenus comme les premiers éléments organisés d'une société civile européenne. "Même s'ils restent divisés, car le paradoxe des fédéralistes est qu'ils n'ont jamais pu se fédérer, et s'inscrivent dans des traditions idéologiques différentes, ils ont en commun de considérer que la construction européenne ne pourra se consolider que si elle parvient à se reposer sur un

¹ Monnet, J., "Mémoires", Fayard, Paris, 1976, p. 278.

fort mouvement social, enraciné dans les territoires et agissant par-dessus les frontières."²

Afin de montrer le rôle important de la société civile aujourd'hui, nous allons, dans un premier temps, aborder les origines du terme de la société civile, particulièrement sous la lumière de la philosophie de Jürgen Habermas (**section 1**) et évaluer, dans un deuxième temps, l'enjeu de la société civile dans la construction européenne qui lui est conférée par le Projet de la Constitution pour l'Europe (**section 2**).

SECTION 1 : LES ORIGINES DE L'IDÉE D'UNE SOCIÉTÉ CIVILE

L'idée de société civile puise son origine des démocraties de l'Antiquité. Les termes latins "*societas civilis*" traduisent la notion de "*koinonia politiké*", qui, dans la polis grecque désignait la communauté politique formée par l'ensemble des citoyens. Cette communauté réduite à une centaine d'hommes, se réunissait régulièrement dans des assemblées. Ainsi, les responsabilités du gouvernement de la cité ont été directement exercées. A l'époque moderne, l'expression réapparaît, mais dans un sens différent. Le contenu de la notion était modifié à plusieurs reprises, au fur et à la mesure des changements des époques historiques. Chaque grande époque dans l'histoire lui a attribué une autre signification. " Depuis le siècle des Lumières, la société civile représente, une instance potentielle de critique et de contestation de l'ordre établi. Même réactionnaire, elle se situe en général du côté de mouvement ou au moins de la revendication, de la réclamation. Elle est la portée, plus ou moins bien gardée, par laquelle les courants d'air de l'histoire tentent de s'engouffrer dans l'édifice institutionnel pour en renouveler l'atmosphère."³

1. "Le Monde vécu"

En vue de mieux comprendre l'enjeu de la société civile contemporaine, il faut se référer à la philosophie de Jürgen Habermas qui offre, sans doute, sa conception la plus solide et la plus utilisée. Cette appréciation s'appuie sur le

² Magnette, P., et Costa, O., "La société civile européenne entre cooptation et contestation", dans *La société civile et ses droits*, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 186.

³ Frydman, B., "La société civile et ses droits", Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 6.

fait que les acteurs de la société civile, eux-mêmes s'y reconnaissent souvent et y trouvent un cadre attrayant pour définir leur identité et comprendre leurs actions. Habermas considère que dans la notion de la société civile nous pouvons remarquer les premiers frémissements de nouvelles communautés politiques pouvant conduire à l'établissement de la démocratie post-nationale qu'il appelle de ses vœux, en particulier à l'échelle européenne.

Pour illustrer la place centrale qu'occupe la société civile dans la philosophie politique et juridique d'Habermas, il est indispensable de consacrer un instant à sa vision globale de la société contemporaine. "Habermas constate l'émergence au sein de nos sociétés complexes, de sous-systèmes spécialisés, qui tendent à fonctionner en vase clos, de manière *autoréférentielle*."⁴ Il s'agit principalement des systèmes économiques et administratifs, qui obéissent chacun à un mode de régulation spécifique. Les échanges économiques s'organisent dans le système du marché, qui coordonne l'offre et la demande par le "médium" d'argent. D'autre côté, le système administratif coordonne ses actions par le "médium" du pouvoir hiérarchique. Il est chargé de l'organisation des mécanismes publics de solidarité afin d'assurer la transmission et l'exécution des ordres du sommet vers la base. Chacun d'entre nous est ainsi engagé dans ces deux systèmes, soit comme consommateur ou agent économique, soit comme usager des services publiques ou fonctionnaire. "Les relations que nous entretenons avec autrui dans ces cadres sont médiatisées par l'argent ou le pouvoir."⁵

Toutefois, Habermas affirme qu'il y a certaines formes de communication qui continuent d'échapper à la régulation des systèmes. Ce flux de communication qui réussit de résister à toute systématisation est nommé *monde vécu* ou *monde de la vie*. Ce terme désigne des échanges culturels, les échanges quotidiens et les conversations courantes, aussi bien que la vie culturelle et les débats publics. Tous ces échanges ne peuvent pas être encadrés dans les carcans du commerce ou de l'administration, en n'obéissant pas à la logique de l'argent ou du pouvoir. Étant donné que leur nature n'est pas spécialisée, le "médium" qu'ils utilisent est langage ordinaire et courant. Habermas qualifie ce type d'échanges d'*actions communicationnelles*.

Dans les échanges de ce monde vécu, les individus n'agissent plus comme des agents économiques ou des administrés, mais comme les citoyens c'est-à-dire comme des membres de la société civile. " A la différence du marché et

⁴ Frydman, B., "Habermas et sa société civile contemporaine", dans *La société civile et ses droits*, Bruylant, Bruxelles, 2004. p. 136.

⁵ Habermas, J., "Droit et démocratie", Paris, Gallimard, 1997, p. 325.

d'administration, l'espace public ne forme ni un système ni une institution, mais un réseau permettant de communiquer des contenus et des prises de position, et donc des opinions."⁶ Ce réseau, Habermas compare à une construction à niveaux multiples, dont les fondements se trouvent dans la sphère privée. Ainsi, la famille, le voisinage, le cercle des amis, même le bistrot de quartier occupent les étages inférieurs. Ce sont de espaces des discussions élémentaires où se formulent et échangent les premières opinions. Les étages plus élevés sont réservés pour les associations de tous ordres, comités d'action et autres organisations. A ce niveau la discussion se spécialise et se focalise sur certains thèmes. Les prises de positions sont bien clarifiées. Dans une telle construction, les corps intermédiaires, comme les églises, les universités, les syndicats jouent un rôle non négligeable. Ils sont appelés de contribuer activement aux débats publics. Enfin, au dernier étage, ou plus précisément sur le toit, "sont installés les médiats, censés répercuter à grande échelle et tous azimuts les opinions et les mouvements qui se sont exprimés aux différents étages. L'espace public fonctionne ainsi comme un vaste réseau de capteurs sensibles à tous les événements, à tous les conflits, à tous les courants qui traversent et agitent la société."⁷ C'est un espace largement ouvert, illimité de point de vue des thèmes dont il peut se voir saisi et accessible à tous parce qu'il opère grâce au médium du langage ordinaire.

Habermas considère les communications du monde vécu, particulièrement l'espace public, comme jouant une fonction essentielle d'intégration sociale, à la source de la légitimité politique et juridique. "Il conçoit idéalement les institutions démocratiques comme une procédure de transformation de la communication sociale en pouvoir politique légitime et de celui-ci en règle de droit."⁸

La vie sociale suppose en effet des règles qui organisent la vie commune. Le régime démocratique est basé sur la participation des citoyens à l'établissement de ces règles. Alors, il faut que les destinataires des normes puissent aussi s'entendre comme leurs auteurs. Les citoyens doivent se voir associés à la procédure d'élaboration de la loi par le biais des discussions où ils pourraient exprimer leurs attitudes. Dans une société moderne, il s'avère impossible de soumettre toutes les règles à la discussion publique. L'efficacité exige la création d'institutions spécialisées dans l'établissement des règles de

⁶ Ibid, p. 387.

⁷ Ibid, p. 325.

⁸ Frydman, B., "Habermas et sa société civile contemporaine", dans "La société civile et ses droits", Bruylant, Bruxelles, 2004. p.139.

droit et leur application à des cas litigieux. Ces institutions sont qualifiées comme d'espaces publics institutionnels. Les citoyens y participent indirectement par l'élection de leurs représentants, mais ils peuvent être informés de leurs travaux par des médiateurs, grâce aux formalités garantissant la publicité des débats et décisions. Ils ont, ensuite, le droit et les moyens d'exprimer leurs positions sur les tâches en cause. Ainsi, la société civile ne perturbe pas le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Elle remplit sa mission attribuée par les constitutions démocratiques, lesquelles lui ont conféré les moyens juridiques de l'exercer.

Habermas conteste la théorie dominante selon laquelle seules les institutions législatives, exécutives et judiciaires disposent de monopole de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'application du droit. En insistant sur le principe de publicité, sur la garantie des libertés publiques et libertés des médias, Habermas trouve que la participation des citoyens à la vie politique moderne ne doit pas se voir limitée à l'exercice sporadique du droit de vote. Le citoyen devrait être en mesure d'influencer, de contrôler et de critiquer, au jour le jour, des actes et des décisions des pouvoirs publics. " Dans le régime démocratique moderne institué par nos constitutions, la production du droit légitime n'est pas le monopole des organes de l'État mais plutôt le produit du jeu combiné des espaces publics institutionnels et des espaces publics autonomes, ou s'il on préfère de la société civile."⁹ Dans ce "jeu combiné", chacun de partenaire est tenu en restant à sa place et en remplissant son rôle, d'arriver à s'attacher à la collaboration de l'autre. D'un côté, le parlement s'approvisionne de l'espace public avec les ressources indispensables de sens qui fixent son agenda, fournissent ses délibérations et justifient ses décisions aux yeux d'opinion. D'autre côté, la société civile a également besoin des institutions d'État pour qu'elle puisse voir ses revendications et ses réclamations transformées en règles de droit. Elle est tenue à s'engager pour que les conflits et les aspirations qu'elle connaît soient transportés de la périphérie vers le centre, c'est-à-dire dans les enceintes institutionnelles. En effet, le but ultime de la société civile est de réussir de faire injecter ses aspirations dans les canaux des procédures d'élaboration et d'application de la loi. Ils s'y attachent ces porte-parole, comme les associations, les organisations non gouvernementales et les autres groupes d'intérêt, par les biais des parties politiques, des hommes politiques, les milieux de gouvernement ou d'administration. De plus en plus souvent, la société civile

⁹ Habermas, J., "Droit et démocratie", Paris, Gallimard, 1997, p. 398.

s'adresse directement aux cours et tribunaux pour que les droits qu'elle réclame soient reconnus et appliqués.

2. Le droit comme une "courroie de transmission"

Quant aux modes d'actions de la société civile, Habermas fait une part essentielle au droit et "la lutte pour le droit". Il estime que c'est la voie de droit qui procure à la société civile le seul moyen efficace d'imposer ses vues et ses choix à l'égard des forces de l'État et du marché. Si la société civile ne s'exprime que par les moyens de discours et de la contestation, ses préoccupations demeurent sans grand effet. Vue que les marchés et les administrateurs ne comprennent que les voix de l'argent et du pouvoir, les exigences de la société civile restent la lettre morte. Seul le droit se montre capable de traduire les aspirations de la société sous une forme compréhensible et contraignante à des destinations des forces de l'économie et de l'administration. D'une part, les règles juridiques, étant formulés en langage ordinaire, sont susceptibles de traduire en normes les préoccupations de la société civile. D'autre part, le système juridique a "les moyens de se faire entendre des marchés et l'administration car il fixe les règles de base qui organisent leur fonctionnement et assortit ses injonctions de sanction, dont la menace et l'exécution sont susceptibles d'affecter directement le comportement stratégique des acteurs."¹⁰

Alors, dans l'œuvre d'Habermas, l'ordre juridique n'est pas un système *autopoïétique*, qui se produit et s'alimente lui-même en vase clos, ni comme un système supplémentaire qui s'ajoute aux systèmes autonomes de l'économie et de l'administration. Habermas observe le droit comme une *courroie de transmission* qui est en mesure de permettre au monde vécu, c'est-à-dire à la société civile d'imposer ses vues, ses choix et ses valeurs à l'économie et l'appareil de l'État. C'est la manière dont sa fonction est conçue, "cycle officiel du pouvoir" mise en place dans les constitutions démocratiques.

D'ailleurs la réalité politique s'éloigne de beaucoup des principes constitutionnels et plus souvent le "cycle réel du pouvoir" fonctionne dans un sens diamétralement opposé au cycle officiel. Le parlement initialement censé de relayer les aspirations de l'espace public auprès de l'administration et du marché, se transforme en une chambre d'enregistrement des normes de

¹⁰ Habermas, J., "Droit et démocratie", Paris, Gallimard, 1997, p. 399.

gouvernement qui agit sous l'influence de l'administration. Le droit n'apparaît plus comme un moyen d'expression efficace pour garantir l'autonomie de la société. Au contraire il s'avère plutôt comme un instrument de domination de la société civile entre les mains de l'administration, utilisé à imposer à la société civile les contraintes économiques exigées par le marché.

Cependant, Habermas considère qu'une telle situation, un tel renversement n'est ni définitif ni irrémédiable. En s'appuyant sur les succès de certains mouvements populaires de contestation et de revendication, il pense que "une société civile vigilante retrouve un poids prépondérant dans les contextes de crise, ou elle peut, en s'en mobilisant inverser la direction des cycles de communication et contraindre le pouvoir politique à mettre en œuvre le cycle officiel du pouvoir."¹¹

Sur ces entrefaites, nous pouvons constater un *rapport de force* sous-tendant la philosophie de Habermas, dont l'enjeu est la lutte pour la communication et la domination politique par le biais de la publicité et du droit. Ce rapport de force tient à déterminer la direction de cette communication politique et juridique, laquelle ne peut aller que dans les deux sens. Soit dans le sens de l'autonomie politique et de l'émancipation des citoyens, soit au contraire dans le sens d'une aliénation de ceux-ci. Habermas met en exergue que c'est seul le pouvoir de la communication qui procède de l'opinion publique et s'impose aux forces de l'administration et du marché, susceptible d'être considéré comme légitime et véritablement démocratique.

Il est évident que nous sommes face à l'émergence d'un espace public global, mobilisé autour des questions écologiques, des droits de l'homme, des problèmes économiques et sociaux. Et comme l'espace public bourgeois a servi de creuset aux démocraties libérales, Habermas espère que notre situation actuelle "...contribuera à la construction d'un ordre international plus légitime, sous la forme d'un ordre *cosmopolitique* fondé sur le consensus des droits de l'homme et la solidarité passive qu'il induit entre tous les membres de l'espace humaine".¹² Si on se déplace à l'échelon européen, les idées de se montrent encore plus ambitieuses. Habermas se prononce pour une constitution fédérale, qui serait en mesure d'encourager à la formation d'un réseau des partis transnationaux. Elle donnerait les impulsions nécessaires à la naissance d'une société civile, d'un espace public et également contribuerait à l'instauration d'une culture politique à la

¹¹ Ibid, p. 408.

¹² Frydman, B., "Habermas et sa société civile contemporaine", dans *La société civile et ses droits*, Bruylant, Bruxelles, 2004. p.141.

dimension européenne. Une telle constitution, approuvée lors de referendum par tous les citoyens, devrait transformer l'Union européenne en État et par conséquent ces ressortissants en membres d'une communauté politique unique. Elle devrait rapprocher les institutions européennes aux citoyens par l'élection d'un parlement européen avec le rôle renforcé. Il serait appelé de participer plus largement au processus législatif et d'exercer un contrôle sur les exécutifs bruxellois. Ainsi, Habermas parle d'une démocratie post-nationale.

SECTION 2 : LA SOCIÉTÉ CIVILE EUROPÉENNE

Au fil de temps, la société civile est devenue l'un des mots-clefs du jargon politique dans l'Union européenne. Cela relève d'un mouvement de fond car la société civile s'est imposée dans l'ensemble des sociétés occidentales depuis la grande vague libérale des années quatre-vingt. Le succès de l'expression tient aussi à une série d'événements propres à l'intégration européenne. La ratification des traités de Maastricht a entamé un double débat, qui demeure encore au cœur des discussions sur l'avenir de l'Europe. Le premier concerne la souveraineté nationale et ce qui reste des États, des peuples et des nations avec l'élargissement sans cesse des compétences d'Union. Le second porte sur ce qu'on appelle le déficit démocratique de l'Union européenne. Vu que nous sommes face à un système politique complexe où toute décision semble relever de compromis discrets entre diplomates et technocrates, les citoyens se sentent coupés de tout action de l'Union européenne. Le débat s'est engagé autour de rôle des partis, syndicats, associations et même simples citoyens dans un tel système. Dans ce cadre le terme de la société civile a fait irruption. Brandi par des associations civiques afin d'intervenir dans le "jeu" européen et manipulé ensuite par les institutions qui y voient un instrument de légitimation, le terme de la société civile est entré sur la scène européenne. Plus un livre blanc, une recommandation, un avis, un projet ne peut ignorer cet acteur.

Les traités constitutionnels lui consacrent une place signifiante. Le principe d'un titre particulier nommé "La vie démocratique de l'Union" a été la suggestion du vice-président de la Convention, M. Amato. Il estimait souhaitable de réunir les dispositions déjà existantes, mais dispersées dans les différents articles des traités, en leur ajoutant certaines nouveautés. Ainsi, les principes démocratiques sur lesquels l'Union est fondée seraient établis clairement. Cette proposition, bien accueillie, conforte le principe de caractère démocratique et transparent de l'Union européenne.

Ce titre VI contient six articles, chacun reconnaissant un principe démocratique, dont certains sont introduits pour la première fois dans un texte institutionnel. À côté du principe d'égalité démocratique et de la démocratie représentative, le principe de la démocratie participative a trouvé sa place dans les traités constitutionnels. Le rôle des partenaires sociaux et le dialogue social autonome ont été reconnus, bien que le principe de transparence des travaux des institutions. Ce titre contient également les articles consacrés au médiateur européen, à la protection des données à caractère personnel et au statut des églises et des organisations non confessionnelles.

Le premier article de ce titre consacré à la vie démocratique de l'Union porte sur le principe d'égalité démocratique et affirme l'égalité des citoyens européens. Il s'agit d'un principe politique selon lequel les institutions doivent prendre en considération les citoyens quelles que soient la taille, la situation économique ou géographique de l'État membre dont ils sont ressortissants. Comme ce principe d'égalité des citoyens est déjà parfaitement établi, pour certains commentateurs des traités constitutionnels cet article paraît inutile. Il est mentionné dans la Préambule, dans l'article 1-2 concernant les valeurs de l'Union, dans l'article 1-3 consacré aux objectifs de l'Union et à plusieurs reprises dans la Charte des droits fondamentaux. Nous pouvons mentionner les opinions divergentes suscitées par la reprise de ce principe dans le titre relatif à la vie démocratique de l'Union. Un bon nombre des auteurs trouvent que ce rappel souligne l'importance d'un tel principe de base, bien qu'une minorité considère "qu'on a voulu renforcer un lien direct entre l'Union et les citoyens qui *bénéficient d'une égale attention* de la part de Bruxelles. Cela signifie aussi qu'avec ce principe Bruxelles possède une clé qui lui permettra d'entrer dans la plupart des activités des États membres."¹³

1. La démocratie représentative et la démocratie participative

Les traités constitutionnels introduisent le principe de la démocratie représentative, fondé sur la participation des citoyens européens à la vie publique. Le principe démocratique tend à associer les individus à la formation des décisions par lesquelles ils seront liés. Le double source de légitimité de l'Union est précisé: d'une part le Parlement européen, représentant direct des citoyens européens, et d'autre part, le Conseil

¹³ Bertu, G., "L'Europe sans peuple", 2e édition, François-Xavier de Guibert, Paris, 2005, p. 149.

européen et le Conseil des ministres ou les citoyens sont indirectement représentés à travers leurs gouvernements.

Ce qui présente la vraie nouveauté c'est l'établissement du principe de la démocratie participative. Cet article est à mettre en relation avec le précédent. Après la démocratie représentative, le texte constitutionnel aborde la démocratie participative, c'est à dire la participation de la société civile à la prise de décision commune. L'importance de cet article réside dans le fait que c'est la première fois que le rôle de ces corps intermédiaires, c'est-à-dire des organisations et associations de la société civile, soit établi et valorisé explicitement dans un tel texte européen.

Cet article s'avère comme un reflet, la poursuite de ce qui est appelée la bonne gouvernance et bien encadrée dans la Livre blanc de la Commission. Il s'agit de nouer entre les institutions de l'Union et la société civile un dialogue régulier permettant de préparer les bonnes décisions. Les citoyens se sentent coupés de l'action de l'Union. Ils ont de moins en moins de confiance dans les institutions et la politique ou tout simplement s'en désintéressent. Même lorsque l'Union agit efficacement, il est rare que cette action soit dûment portée à son crédit. Les citoyens ne comprennent pas que certaines améliorations de leurs droits et également leur qualité de vie sont les résultats de décisions européennes plutôt que nationales. Pourtant, ils attendent de l'Union qu'elle agisse avec la même visibilité et efficacité que leurs gouvernements nationaux. La Commission a compris l'importance d'amélioration de la gouvernance européenne. Mais ce changement exige une action concertée de toute les institutions européennes, des États membres, des autorités régionales et locales et finalement de la société civile. La société civile a un rôle capital à jouer dans ce contexte pour que la confiance des citoyens soit rétablie.

Cet accroissement de la participation des acteurs donnera lieu à un mode de fonctionnement de l'Union plus transparent. Vu que la démocratie dépend de la capacité des citoyens de prendre part au débat public, il faut noter que l'institutionnalisation d'une telle forme de participation des citoyens européens contribue au renforcement du caractère démocratique des traités constitutionnels. D'ailleurs, même si c'est pratiquement inimaginable de contourner le sens de cet article, poursuivant l'idée de démocratisation et de rapprochement de l'Union à ces citoyens, certains auteurs le considèrent comme un article piégé. Ils y voient un double défi, un purement pratique et l'autre de nature politique. De point de vue pratique, nulle part sont établis les critères permettant de déclarer telle ou telle association "représentative" au niveau européen. Les auteurs invoquent les expériences des opérations "d'ouverture" que sont les auditions au Parlement européen ou à la

Convention. Il s'est montré qu'un bon nombre d'associations entendues "sont des créatures subventionnées par la Commission, qui lui disaient ce qu'elle veut entendre. C'est Bruxelles qui parle à Bruxelles."¹⁴ L'autre remarque est de nature politique et concerne les relations entre la démocratie représentative et la démocratie participative. "Il est clair que les groupes de pression constitués, interlocuteurs privilégiés de la Commission dans les processus de démocratie participative, peuvent prendre, par le truchement de leur initiation et de monopole de l'initiative, un avantage décisif sur la démocratie représentative." C'est l'argument principale pour lequel les plus sceptiques considèrent comme nocive la mise en parallèle des ces deux articles.

2. La consécration de l'initiative populaire

Dans la liste des plus grands apports vers la démocratisation de l'Union européenne peut certainement s'inscrire la consécration de l'initiative populaire dans les traités constitutionnels. Il s'agit de la possibilité d'organiser des initiatives citoyennes, suggestion émise par le représentant allemand à la Convention, bien recueillie par les parlementaires nationaux et européens et adoptée par le Præsidium. La Commission a été initialement retissant car elle craignait que cette initiative directe des citoyens serait susceptible de porter atteinte à son monopole d'initiative, elle l'a acceptée parce qu'avec la rédaction finale de l'article elle s'est retrouvée au centre de jeu. En demeurant maîtresse de la décision de soumettre une ou non initiative aux autres institutions pour éventuelle approbation, son rôle d'initiative n'est pas affaibli.

C'est une faculté intéressante car c'est la première fois que les citoyens se sont vus reconnaître le droit de s'adresser directement aux institutions européennes et leur soumettre une proposition législative. Au terme de cet article les citoyens européens pourront proposer sur la pétition d'un million de signataires, ce qui est envisageable dans une Union de 450 millions d'habitants, une loi à la Commission européenne. Bien que la Commission conserve la main mise sur une telle initiative, il n'en reste moins qu'un tel droit a été attribué aux citoyens européens et c'est à la pratique de trancher s'il s'agit d'une "fausse" initiative populaire ou d'un vrai apport vers la démocratisation de l'Union.

¹⁴ Bertu, G., "L'Europe sans peuple", 2e édition, François-Xavier de Guibert, Paris, 2005, p. 152.

3. Le dialogue social, la transparence et les autres droits du titre VI de traité constitutionnel

La Constitution reconnaît l'importance du dialogue social et le rôle des partenaires sociaux au niveau de l'Union, en tenant compte de la diversité des systèmes nationaux. L'Union européenne s'engage de faciliter le dialogue entre eux, tout en respectant leur autonomie. Le contenu de cet article, autrement dit la prise en compte de ces corps intermédiaires, doit beaucoup aux partenaires sociaux, eux-mêmes, qu'aux Conventionnels membres du Comité économique et social et bénéficiant du statut d'observateurs au sein de la Convention.

Le dialogue social européen s'est progressivement codifié à partir de 1985. Il met en présence des partenaires sociaux européens (syndicats, organisations patronales et le groupement des entreprises publiques), organisés de façon verticale (avec, dans le cas de la Confédération européenne des syndicats, une double organisation fédérant les confédérations nationales et les organisations de branche). Son domaine d'intervention est clairement défini: c'est tout ce qui touche au monde du travail, même si la compétence communautaire fait l'objet de limitations explicites (excluant la fixation des salaires par exemple). Si la question de la représentativité se pose parfois, elle reste de la responsabilité de chacun des partenaires et renvoie toujours à des procédures électorales.

Quant au médiateur européen, les traités constitutionnels l'attribuent une grande importance. Nommé par le Parlement européen, le médiateur reçoit les plaintes relatives à des cas de mauvaise administration au sein des institutions, organes ou agences de l'Union, les enquête et fait rapport à leur sujet, en remplissant ses fonctions en toute indépendance. Il est intéressant d'invoquer que le médiateur européen était présent au sein de la Convention en tant que l'observateur. Même si le médiateur voulait voir la disposition consacrée à son rôle inscrite dans la partie des traités constitutionnels relative aux institutions et organes de l'Union, un tel article a trouvé sa place dans le titre concernant la vie démocratique de l'Union.

En tant qu'objet d'un article dans ce titre consacré à la vie démocratique de l'Union s'est également vu introduit le principe de transparence. L'idée de transparence des travaux des institutions européennes figurait déjà dans la déclaration de Laeken et aussi dans le Livre blanc concernant la gouvernance européenne.

Étant donné que la démocratie dépend de la mesure dans laquelle des citoyens sont susceptibles de participer à la discussion publique, rendre le mode de fonctionnement de l'Union plus transparent s'avère comme le but ultime. Afin de prendre part à la vie politique, ils doivent pouvoir obtenir des informations fiables sur les affaires européennes. Il est également nécessaire qu'ils puissent suivre en détail chacune des étapes du processus politique. C'est pourquoi les institutions et les états membres sont tenus d'informer plus activement le grand public sur les tâches européennes.

Vu que la majorité de citoyens partagent ce sentiment d'éloignement de la construction européenne, un sentiment d'appartenance à l'Europe ne peut être réveillé qu'en communiquant mieux et davantage. Il s'agit de créer un climat dans lequel tous les citoyens se sentiraient libres de parler de ce qu'il présente pour eux les problèmes et les défis de l'Union. " Les décideurs politiques devrait pouvoir rester en contact avec l'opinion publique européenne, et ce dialogue pourrait leur indiquer quels projets européens suscitent l'adhésion de la population."¹⁵

Afin de prouver la valeur et l'enjeu de ce principe de transparence, il faut mentionner que la Convention a fondé une partie de son succès sur la totale transparence de ses travaux en opposition avec l'opacité des travaux des Conférences intergouvernementales.

Alors, la Constitution accentue le principe d'ouverture en lui plaçant au cœur de la vie démocratique de l'Union. Ainsi elle continue le travail déjà entamé dans la pratique européenne depuis quelques années. La Constitution confirme de façon solennelle que le Parlement européen siège en public et ajoute des dispositions supplémentaires sur la transparence des travaux du Conseil lorsqu'il examine et adopte une proposition législative. " En distinguant entre les fonctions législatives et exécutives au sein du Conseil, la Constitution renforce ceux qui, comme le vice-président Amato, souhaitaient introduire une nette distinction entre ces deux fonctions et proposaient, à cette fin, la mise sur pied d'une formation particulière du Conseil des ministres, appelée "Conseil législatif" et embryon d'une véritable chambre des États."¹⁶

En ce qui concerne l'article sur la protection des données à caractère personnel, il reprend des dispositions du traité actuel. Par ailleurs le nouvel

¹⁵ Commission européenne, *Livre blanc sur la Gouvernance européenne*, du 25 juillet 2001, COM (2001) 428, p. 14.

¹⁶ Poncins, E., "Vers une Constitution européenne", Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, p. 217.

article s'applique à l'ensemble de la Constitution, et non seulement aux seules matières communautaires, comme l'ancien. Nous pouvons aussi remarquer que ces dispositions fond, dans une large mesure, double emploi avec celles de la Charte.

Le dernier article de ce titre mérite un examen attentif comme il a fait l'objet de vifs débats. Il s'agit de la reconnaissance du statut des Églises et instauration d'un dialogue régulier avec elles. L'engagement des Églises, qui étaient très actives lors des travaux de la Convention, a abouti par formulant ces intentions en trois requêtes. D'abord les Églises ont insisté sur la reprise de la déclaration annexée au traité d'Amsterdam qui leur garantit le statut des Églises. Les Églises allemandes y sont particulièrement attachées parce que cette déclaration leur assure les avantages, notamment les avantages fiscaux dont elles peuvent bénéficier grâce à la loi allemande. Leur deuxième demande tenait à l'ouverture d'un dialogue régulier entre les institutions européennes et les Églises. L'idée d'insertion d'une référence aux "valeurs chrétiennes" ou à "l'héritage chrétien" dans le texte de la Constitution a été aussi lancée. Acceptée dans la première version du texte, une telle notion n'a été pas reprise dans la Constitution pour l'Europe. En revanche, la Convention a répondu favorablement aux premières demandes. L'article des traités constitutionnels reprend au mot près le texte de la déclaration annexée au traité d'Amsterdam. Alors, au terme de l'article I-52 l'Union respect du statut, dont ils bénéficient, en vertu du droit national, les Églises et les associations ou communautés religieuses, et aussi les organisations philosophiques et non confessionnelles. Plusieurs Conventionnels voulaient y apporter certains changements. Pourtant, vu la sensibilité du sujet et afin d'éviter les nouveaux débats, le Præsidium a décidé de maintenir le texte en tant que tel, même s'il contient les imperfections. Bien que le contenu du texte des deux premiers paragraphes reste identique à la déclaration, son poids politique est accentué le seul fait qu'on est passé d'une déclaration annexée à un traité à un article autonome situé dans la première partie de la Constitution.

Le troisième paragraphe de cet article concernant la reconnaissance d'un dialogue régulier avec les Églises et les organisations mentionnées. Cet article a été la pomme de discord dans la Convention. Une partie de ses membres a douté de l'intérêt de prévoir un dialogue particulier pour les Églises et les organisations, estimant qu'elles pourraient entrer dans le champ d'application de l'article I-48 qui prévoit le dialogue avec la société civile. Certains Conventionnels, parmi lesquels plusieurs Français, considéraient que certaines organisations religieuses, qualifiées de sectes, pourraient faire l'usage de ce dialogue. Ils insistaient que les précautions soient prises et

proposaient l'introduction dans le texte que ces Églises doivent partager les valeurs communes de l'Union.

Mais, le Praesidium n'a pas accepté de s'engager dans cette voie. Son argument principal a été qu'il n'entraîne nullement dans les compétences de l'Union de déterminer le statut des Églises ou des religions. Alors, l'Union dialoguera avec les Églises qui, selon les législations nationales, sont reconnues comme telles. Le Praesidium était sur le point que le but des mots "Reconnaissant leur identité et leur contribution spécifique" placés en début de la phrase, était d'écarter de manière implicite les Églises dont les finalités pourraient être considérées comme douteuses.

Jelena Čeranić

Istraživač saradnik, IUP, Beograd

DEMOKRATSKI ŽIVOT U EVROPSKOJ UNIJI

Rezime

Članak je posvećen analizi porekla, uloge i ciljeva civilnog društva koje je tokom vremena postalo nezaobilazan akter u političkom životu EU. Još je Jean Monnet, jedan od osnivača komunitarne metode shvatio da uslov uspeha jednog ovakvog jedinstvenog oblika udruživanja leži u tome da se u proces donošenja odluka od opšteg interesa uključe sve raspoložive snage naroda. Kada je pominjao narod, Jean Monnet nije mislio se ni na kakav apstraktni entitet, već na sindikalce, industrijalce, administraciju, sve ljude bi trebalo da budu uključeni u nešto što u krajnjem ishodu utiče na njihov život. Dakle, iako možda nije postojala pod ovim imenom, ideja o direktnom uključivanju naroda u politički život EU postojala je od samog početka.

Prvi deo članka više je teorijski i posvećen je razvoju ideje o civilnim društvu, naročito u svetlu filozofije Jurgena Habermasa. Činjenicu da je njegov koncept civilnog društva najsolidniji i da se naviše koristi potvrđuje to što se samo civilno društvo u njemu prepoznaje i nalazi privlačan okvir za definisanje svog identiteta, kao i potporu da se bori za svoja prava. Da bi se bolje ilustrovalo centralno mesto koje u pravnoj i političkoj filozofiji Jurgena Habermasa zauzima civilno društvo, neophodno je ukratko se osvrnuti na njegovu globalnu viziju savremenog društva. Habermas konstatuje u okviru složenih društava današnjice, postoje dva specijalizovana sistema od kojih svaki živi

sam za sebe. To su ekonomski sistem i administrativni i svaki ima različita pravila prema kojima funkcioniše. Ekonomsku razmenu ponude i tražnje na tržištu koordiniše novac, dok rad administrativnog sistema počiva na hijerarhijskoj vlasti. Svako od nas je tako uključen u oba sistema, ili kao potrošač ili kao ekonomski agent, ili kao korisnik usluga ili službenik države. Međutim, Habermas skreće pažnju da postoje neki oblici komunikacije koji uspeavaju da se odupru pravilima na kojima su zasnovana ova dva sistema. Taj sistem on naziva *Svet života* i u njemu se aktivnosti odvijaju putem komunikacije. U razmenama u ovom *Svetu života*, pojedinci ne učestvuju ni kao ekonomski ni kao administrativni agenti, nego kao građani, kao članovi civilnog društva. A pravo je instrument koji omogućava tom *Svetu života*, tj. civilnom društvu da nametne svoje želje, izbore i vrednosti kako institucijama vlasti, tako i u ekonomskim činocima.

Drugi deo članka posvećen je predlozima koje tekst Ustava sadrži vezano za mesto civilnog društva u današnjoj EU. Posebno poglavlje odnosi se uvođenje pojma participativne demokratije. Pored reprezentativne demokratije, Ustav tretira i participativnu demokratiju tj. učešće civilnog društva u procesu donošenja zajedničkih odluka. Važnost ovog člana je u tome što je po prvi put uloga tih posredničkih struktura, dakle organizacija i asocijacija civilnog društva, eksplicitno pomenuta I dat joj je značaj u jednom evropskom tekstu.

Ovakvo priznavanje civilnog društva trebalo bi da odigra bitnu ulogu u ublažavanju onoga što nazivamo demokratski deficit EU gde se građani osećaju otuđeno od EU i odsečeno od donošenja odluka. Ustav predviđa i mogućnost narodne inicijative prema kojoj će građani EU moći da predlože Komisiji zakon, ukoliko peticiju potpiše više od milion ljudi. Takođe Ustav priznaje važnost socijalnog dijaloga i uloge socijalnih partnera na nivou Unije, vodeći pritom računa o raznolikosti nacionalnih sistema, zatim povećava nadležnosti evropskog medijatora i poseban akcenat stavlja na princip transparentnosti. Budući da po nekim teorijama demokratija zavisi od toga u kojoj meri su građani u mogućnosti da učestvuju u javnoj diskusiji, kao krajnji cilj postavljeno je da se način funkcionisanja Unije učini transparentnijim. Što se tiče priznanja statusa crkve i uspostavljanja redovnog dijaloga sa njom, uprkos činjenici da je ovaj član bio predmet brojnih diskusija, na kraju je ipak zadržan u predlogu Ustava.

Dakle, civilno društvo je postalo bitan akter na političkoj sceni EU i Ustav je zapravo samo preneo na papir ono što već uveliko postoji u praksi. Nastavak širenja korpusa prava civilnog društva je jedna od neminovnosti na putu demokratizacije EU, smanjenja demokratskog deficita i povratka poverenja građana u evropske institucije, što su takođe preduslovi za dalji napredak EU.