

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=PARL&ID_NUMPUBLIE=PARL_001&ID_ARTICLE=PARL_001_0091

La démocratie n'est plus ce qu'elle n'était pas. Réflexion sur la démocratie à l'aune de l'Europe

par Muriel ROUYER

| L'Harmattan | Parlement[s]

2004/1 - N° 1

ISSN 1768-6520 | pages 91 à 107

Pour citer cet article :

— Rouyer M., La démocratie n'est plus ce qu'elle n'était pas. Réflexion sur la démocratie à l'aune de l'Europe, Parlement[s] 2004/1, N° 1, p. 91-107.

Distribution électronique Cairn pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La démocratie
n'est plus
ce qu'elle
n'était pas

Réflexion sur la démocratie
à l'aune de l'Europe

Par Muriel Rouyer*

* Docteur en science politique ; maître de conférences à l'IEP de Paris, coordinatrice de la revue *Raisons politiques*.

Notre contribution se propose de retracer, dans une perspective de théorie politique, l'évolution conjointe de la démocratie et l'unification politique de l'Europe pour suggérer une approche novatrice de la démocratie de grande échelle pour l'Union européenne. La démocratie, ensemble d'institutions inspirées de l'idéal de liberté et d'égalité politiques, est appréhendée ici comme une forme politique en évolution profonde¹ dans le contexte historique de l'après-guerre. Si elle reste fermement attachée à son expression représentative au moyen des parlements, la démocratie voit s'épanouir aujourd'hui une forme juridique née aux États-Unis (le constitutionnalisme démocratique) dont la version proprement européenne a pris corps après guerre, dans le prolongement de l'histoire de l'État de droit, marquant ainsi un *moment* constitutionnaliste européen. La démocratie constitutionnaliste, nouveau paradigme démocratique, oblige à reformuler les rapports du droit, du politique et du social².

Dans ce contexte, l'unification politique de l'Europe, qui tente aujourd'hui d'affirmer sa vocation constitutionnelle et démocratique, peut être analysée comme un – difficile – changement d'échelle de la démocratie, qui passe sur notre continent du niveau national au niveau supranational. Mais elle engage également à considérer la modification de la teneur même de la démocratie qui accompagne ce changement d'échelle, dans une grande communauté politique sans *demos* culturellement homogène. Les travaux de théorie normative de la démocratie qui envisagent cette dernière comme un système de droits (Rawls, Habermas) s'avèrent particulièrement stimulants pour analyser la communauté juridique européenne comme une vaste démocratie juridique en puissance. En effet le système de protection des droits individuels et la contestation juridique des normes par les individus et les groupes d'intérêt tissent chaque jour une culture européenne commune, comparable aux mœurs démocratiques évoquées par Tocqueville. Que la Constitution européenne n'ait pas encore été adoptée n'entrave pas la lente mais sûre constitution juridique et politique d'un peuple européen, qui agit déjà dans les espaces publics localisés de la gouvernance européenne.

De la démocratie classique à la démocratie juridique : un idéal, des institutions

Un idéal persistant

Si la démocratie est toujours aussi évocatrice pour nous autres modernes, c'est parce qu'elle renvoie à un idéal politique forgé dans la Grèce antique du VI^e au IV^e siècle avant J.-C., et dont la force nous frappe encore aujourd'hui comme une image « restant à jamais dans les mémoires » selon le mot de Thucydide. Selon Jacqueline de Romilly, la démocratie athénienne renvoie non seulement aux institutions politiques mises en place par les grands législateurs mais s'intègre, au cœur du *cosmos* grec, dans un univers de représentations qui s'articule autour de la figure de la liberté, conçue de façon holiste comme un « style de vie » comprenant la vie sociale, la façon de se marier et d'élever ses enfants, la vie militaire et les principales valeurs³. Sans être le tout de la démocratie, les bonnes institutions athéniennes constituèrent cependant une invention politique majeure, saluée par les philosophes et théoriciens de la démocratie (Claude Lefort évoque *l'invention démocratique* ; Robert Dahl la première grande révolution politique de l'Humanité ; Castoriadis parle d'une rupture faisant advenir la philosophie même). La démocratie athénienne a inauguré un nouveau système de gouvernement où la participation politique est ouverte au plus grand nombre, le *demos* (l'ensemble des citoyens) étant associé pour la première fois aux affaires de la cité. Athènes, Cité phare de son époque, est la seule à s'être donné « de manière durable (près de deux siècles) un régime démocratique qui inspire aussi celui des cités entrées dans sa mouvance politique⁴ ». Depuis les réformes de Clisthène (507 av. J.-C.), elle est une démocratie en ce sens que l'assemblée du peuple (*Ecclesia*) « s'assemble régulièrement sur l'Agora pour décider des affaires publiques » tandis que le Conseil (sa commission permanente) choisit les titulaires de charges publiques⁵.

Dans le modèle athénien, la participation des citoyens, massive et active, repose sur l'idéal d'égalité politique entre citoyens, que traduisent les deux concepts d'*isonomia* (chacun est « à égale distance de la loi ») et d'*iségoria* (chacun est « à égale distance de la parole et peut, s'il le

désire et s'il en a le droit, présenter un décret »⁶). L'égalité politique se traduit également dans l'organisation de la cité par deux institutions typiquement démocratiques. D'une part, le tirage au sort des magistrats (à certaines exceptions près) : chacun est également digne d'exercer les charges publiques, le tirage au sort est l'institution égalitaire et donc, démocratique par excellence, contrairement à l'élection, qui repose toujours, comme le rappelle Bernard Manin, sur un principe de distinction implicite⁷. D'autre part, la rotation des charges publiques : chacun étant également digne de gouverner, est également digne d'être gouverné. Athènes mettait donc en pratique les deux facettes de l'égalité politique postulée par le régime démocratique : commander et être commandé sont une seule et même chose ; il est légitime d'obéir à qui l'on commandera demain. Cet idéal lumineux n'est toutefois qu'une « fiction » politique qui cherche à abolir la distance entre gouvernants et gouvernés, et qui fonctionne, comme l'a remarqué Carl Schmitt, penseur critique de la démocratie, selon un principe d'*identité* entre gouvernants et gouvernés⁸. Dans les faits, dès l'origine de la démocratie, le *demos* n'a jamais rassemblé plus de 10 % des membres de la cité, puisqu'il excluait, outre les esclaves, les femmes et les métèques, du bénéfice de la citoyenneté...

La démocratie postule donc un idéal que jamais elle n'atteint dans les faits, mais cette tension entre l'idéal et la réalité est constitutive de la démocratie. Que l'idéal disparaisse : elle disparaît aussi ; mais elle demeure par contre un vœu pieux si on croit naïvement la ramener à son idéal proclamé de « gouvernement du peuple », puisque comme l'avait remarqué Rousseau, « il n'a jamais existé de démocratie et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné⁹ ». La plupart du temps donc, la démocratie s'incarne dans des institutions « réellement existantes » plus ou moins proches de l'idéal proclamé. La *polyarchie*, terme forgé par Robert Dahl et Charles Lindblom, désigne ainsi les démocraties réellement existantes et vise à évaluer leur qualité démocratique, en mesurant l'écart entre leurs institutions et l'idéal politique de liberté et d'égalité.

L'épaisseur historique de la démocratie

En outre, cette tension entre idéal et réalité démocratiques est éminemment contextuelle et prend des visages historiques changeants. C'est en effet du même mot, démocratie, que l'on désigne des régimes qui n'ont, dans les faits, rien de commun à travers l'histoire : les petites Cités-États de l'Antiquité grecque ; les grands États-nations de la modernité occidentale. Deux inventions politiques distinguent ces deux âges : l'État-nation, concentration monopolistique de puissance publique aux mains du souverain ; la représentation, permettant d'étendre l'échelle de la démocratie. Toutes deux ont considérablement modifié le contenu même de la démocratie. Ainsi, puisqu'un même mot rend compte de réalités si diverses, la raison démocratique, affirme Sartori, n'est pas étymologique (quelques mots de grec suffisent à définir la démocratie écrit-il, mais cette définition est tautologique), mais profondément historique¹⁰. C'est ce que le politologue italien appelle la « démocratie d'expérience » : l'idéal étant perpétuellement en fuite, c'est à l'histoire que revient en quelque sorte la charge d'opérationnaliser l'idéal démocratique et de le configurer chaque fois différemment. Face à une telle plasticité, le



Montesquieu, par Jean-Baptiste II Lemoyne (1704-1778).

10. C'est ce que le politologue italien appelle la « démocratie d'expérience » : l'idéal étant perpétuellement en fuite, c'est à l'histoire que revient en quelque sorte la charge d'opérationnaliser l'idéal démocratique et de le configurer chaque fois différemment. Face à une telle plasticité, le

rôle de la théorie de la démocratie – qui vise à qualifier et quantifier la qualité démocratique des régimes – est double. Évaluative et descriptive, elle mêle étroitement l'histoire à la théorie politique. La tâche de tout(e) théoricien(ne) de la démocratie, comprise en ce sens, consiste à se demander si, à un moment donné et dans un contexte donné, l'exercice du pouvoir peut être réputé « démocratique » en référence à l'idéal normatif de participation du plus grand nombre dans des conditions d'égalité politique relative.

La plasticité démocratique n'a rien de mystérieux : elle reflète l'évolution des différentes techniques démocratiques, tant du fait de la pensée que de l'action humaines.

Un exemple décisif suffit ici à préciser notre pensée : l'invention de la technique représentative, théorisée et mise en œuvre par les Fédéralistes américains, a constitué, selon Robert Dahl, une invention démocratique majeure qui permet d'accroître l'échelle de la démocratie et de la faire passer, conceptuellement et pratiquement, de la « petite république » homogène à la grande république hétérogène, contribuant ainsi à mettre en œuvre la devise américaine *E Pluribus Unum*. Cette invention démocratique, que Robert Dahl considère

comme la deuxième révolution politique de l'Humanité¹¹, s'est opérée dans un désaccord théorique remarquable (entre Montesquieu favorable à la représentation et Rousseau défenseur de la démocratie directe au sein de la petite Cité-État dotée d'un peuple



Portrait de Jean-Jacques Rousseau, par Maurice Quentin de La Tour (1704-1788).

homogène ; entre les Fédéralistes défenseurs de la grande république représentative et les Anti-fédéralistes, rousseauistes opposants à ces thèses modernes). Ceci permet de penser qu'il en va des révolutions démocratiques comme des révolutions scientifiques au sens de Kuhn : elles sont sujettes à la conflictualité des interprétations et opèrent dans une relative incertitude théorique des changements de paradigme très profonds.

La démocratie représentative, qui pouvait encore passer au XVIII^e siècle pour une aberration anti-démocratique parce qu'elle dépossédait les citoyens de la gestion directe de leurs affaires, contribue aujourd'hui à définir la norme démocratique, au point que c'est l'élection des représentants, ce moment jugé illusoire par Rousseau, qui constitue chez Schumpeter (et plus généralement dans la science politique comparée) le cœur même de la démocratie, conçue comme une « méthode » de sélection (et de révocation) des gouvernants¹². Elle permet la mise en jeu répétée de la responsabilité politique (*accountability*) de ces derniers¹³.

Un nouveau paradigme démocratique

Cette dernière approche, fidèle à une conception déjà ancienne de la démocratie moderne, néglige doublement l'invention démocratique. Sur le plan historique, tout d'abord, parce que la signification de la démocratie a profondément changé après guerre pour incorporer les leçons du libéralisme et placer au-dessus de la volonté générale et de ses représentants la protection constitutionnelle des droits de l'individu, dans une « synthèse démo-libérale » encore impensable au XIX^e siècle¹⁴. La démocratie repose aujourd'hui sur deux piliers, estime Jean Leca : le populisme et le constitutionnalisme¹⁵. La réduire à son versant populiste semble aujourd'hui incongru et logiquement erroné, comme le fait valoir Sartori¹⁶, puisque la protection des droits de l'individu est la condition même de l'existence d'un peuple libre. Sans ce mécanisme non-majoritaire en effet, le « peuple » peut se réduire à une peau de chagrin (les aryens ; les hommes blancs ; les Afrikaners...) laissée à l'appréciation de tyrans démagogues. Ajoutons à cela que le peuple est souvent enclin à troquer sa liberté contre

la servitude volontaire et l'on aura compris que les ambiguïtés même du mot peuple servent les fragilités intrinsèques de la démocratie.

Le problème de « l'inclusion démocratique » soulevé par Robert Dahl¹⁷ (qui fait partie du peuple et qui en est exclu et à quel titre ?) a toujours constitué une plaie de la théorie démocratique, parce que cette dernière ne fournit aucun critère normatif permettant de désigner en droit – et non en fait – les citoyens du *dêmos*. Schumpeter, relativiste et cynique, laisse ainsi à chaque époque le soin de définir son *populus* et justifie par là même toutes les formes de discriminations entre citoyens et non-citoyens car « tout ce qui nous importe c'est que la société admet ces motifs et ces règles¹⁸ ». À chaque époque en effet, différents groupes se sont considérés comme le Peuple, déniaient l'accès à la citoyenneté – et à divers droits – à d'autres. Le risque d'oppression des minorités contenues par les théories de la souveraineté populaire a toujours été dénoncé par les penseurs libéraux, tels Constant ou Tocqueville. Mais ce risque, avéré alors même que la démocratie s'implantait en Europe occidentale et accouchait du totalitarisme, a trouvé des parades (et par là même, de quoi préserver utilement l'idéal démocratique de liberté et d'égalité) avec l'invention de nouvelles techniques de contrôle du pouvoir : contrôle de constitutionnalité des lois par le juge et protection juridique des droits constitutionnellement garantis. Ces mécanismes, inventés aux États-Unis comme l'observait Tocqueville, sont également le fruit de l'évolution récente de l'État de droit (substantiel) en Europe¹⁹. Ils reposent sur une philosophie politique qui met l'individu – et non le peuple ou une quelconque communauté culturelle homogène – au cœur de ses préoccupations.

Le grand débat entre libéraux et communautariens qui a animé la théorie politique américaine ces 20 dernières années permet d'en exposer les fondements. La controverse oppose l'individualisme anthropologique et juridique des uns au communautarisme ontologique ou culturel des autres. Du point de vue libéral, la philosophie politique (activité qui s'efforce d'apporter une réponse à la question du meilleur gouvernement) de grands penseurs tels John Rawls ou Ronald Dworkin, consiste à dire que la démocratie ne peut se réduire à la logique majoritaire de l'élection mais doit aussi inclure le rôle actif du juge, appelé

à interpréter, réviser ou même écarter la loi lorsque celle-ci viole les droits de l'individu ou d'une minorité. Ronald Dworkin est le grand représentant de cette approche constitutionnaliste de la démocratie, qui « prend les droits au sérieux²⁰ ». Pour Rawls, une société juste trouve son expression dans le socle des valeurs communes qui figurent dans sa Constitution²¹ et constituent ainsi le peuple au sens politique et universaliste de *nomos* (par opposition à l'*ethnos* d'une communauté préexistante aux institutions). Saisie par le droit, selon l'expression suggestive de Philippe Raynaud²², la démocratie accorde dans la deuxième moitié du XX^e siècle un rôle croissant au juge. Investi de la charge de tisser les valeurs de la communauté politique dans son interprétation du droit²³, et ce en liaison féconde avec la société civile²⁴ qui lui transmet ses demandes dans un accès aux cours bien plus aisé qu'à toute autre institution démocratique²⁵, le juge concentre tous les espoirs de la *démocratie juridique*²⁶.

Selon Marcel Gauchet, il est, tout comme l'opinion publique, une instance de contrôle décentrée, extérieure à l'exercice même du pouvoir, qui rappelle en continu aux mandataires de la souveraineté l'origine même de leur pouvoir (les individus) et les principes au nom desquels il doit être exercé (leur bonheur et le respect de leurs droits)²⁷. Depuis 1945, le sens de la démocratie a donc profondément changé et cette transformation séculaire de la démocratie moderne ne doit pas échapper au spectateur des phénomènes politiques contemporains. Elle doit d'autant moins lui échapper au sein de l'Union européenne, que cette partie du monde est peut-être le laboratoire d'une troisième révolution démocratique, marquant son changement d'échelle, du niveau national au niveau supranational²⁸.

Le monstre démocratique

L'Europe politique : une révolution institutionnelle permanente

La vocation démocratique de l'Europe – ancienne si l'on inclut les nombreux projets d'union politique d'inspiration fédéraliste qui ont

jalonné l'histoire du continent – avorté – et laissé une trace identifiable dans le patrimoine génétique de l'Union européenne – est, *de facto*, récente et précipitée. Elle s'inscrit dans ce que les politologues appellent la troisième vague de démocratisation, lorsque, après la chute du mur de Berlin, Helmut Kohl et François Mitterrand décidèrent de faire entrer la Communauté européenne dans l'ère politique et de laisser une empreinte mémorable dans *la fin de l'histoire* annoncée par Francis Fukuyama. Si les livres d'histoire et les discours des chefs d'État gardent la trace de cette noble ambition²⁹, personne n'avait alors une idée précise de ce que pouvait bien signifier une démocratie européenne. Au cours du processus d'adoption du traité de Maastricht instaurant l'Union européenne, la « démocratie » qui manquait à l'Europe et dont on critiquait à l'envi le déficit³⁰, désignait avant tout le parlementarisme à l'anglaise et son fameux mécanisme *d'accountability* (responsabilité politique, *cf. supra*). Or celle-ci était impossible du fait d'une architecture institutionnelle complexe, qui privait le (faible) Parlement d'influence sur l'exécutif à deux têtes (Commission et Conseil), et les électeurs d'influence sur l'ensemble du processus décisionnel. Il était impossible de « jeter les dirigeants dehors ». Depuis 1992 toutefois, une « révolution institutionnelle permanente³¹ » a saisi l'Union européenne, sommée d'améliorer, à travers une succession de Conférences Inter-Gouvernementales (les fameuses CIG) l'efficacité de ses institutions en vue de l'élargissement à 25³² et, dans une mesure croissante, leur transparence, leur proximité au citoyen, en somme leur caractère « démocratique³³ ».

Pour une large part, les progrès de la démocratie ont été assimilés par le sens commun au renforcement des pouvoirs du Parlement européen, ce pouvoir « délibératif » jugé seul titulaire légitime de la souveraineté populaire, qui sortit d'ailleurs grand vainqueur du Traité d'Amsterdam adopté en 1997. Mais cette politique du *mimétisme institutionnel* (Yves Mény) ne rend pas compte de la spécificité de la *policy* européenne ni de la pluralité des voies que la démocratie peut y emprunter. Or, face à l'étrangeté institutionnelle européenne et aux défis actuels que connaît la démocratie, c'est à de nouveaux « compromis historiques » entre l'idéal démocratique et la réalité que l'Union européenne doit aujourd'hui procéder.

La démocratie aux prises avec la réalité mondialisée

Les compromis que l'UE doit passer entre l'idéal démocratique et la réalité sont essentiellement de deux ordres : efficacité et diversité. Les régimes politiques modernes – et les démocraties n'échappent pas à cette règle – se légitiment en partie par leur efficacité, c'est-à-dire leur aptitude à prendre des décisions pourvoyeuses de bien-être pour leur population. En jargon de politologue, on appelle cela la démocratie *d'outputs* : elle se légitime par les décisions (efficaces) qui « sortent » du système politique et bénéficient au peuple, même si celui-ci ne participe pas directement à cette décision (l'État providence fait partie de la démocratie *d'outputs*). C'est une vision peu participative de la démocratie. Cependant, le souci de l'efficacité est d'autant plus légitime que la mondialisation (économique, mais aussi démographique ou culturelle) menace le caractère démocratique des États-nations, puisqu'ils perdent l'autonomie sur des décisions politiques et sur le destin collectif des citoyens, pourtant placés entre leurs mains par ces derniers. Le plus raisonnable, pour les États en quelque sorte « dépassés par la situation », consiste alors à s'unir pour échapper à la contrainte extérieure et regagner ainsi des marges de manœuvre dans une communauté politique ou économique plus large. Le principe n'est pas nouveau : il est à l'origine des confédérations, fédérations, et aujourd'hui, de l'Union européenne. Mais alors, le sentiment d'authenticité de chaque citoyen, c'est-à-dire son impact direct – sa participation – sur les décisions politiques, diminue d'autant que l'efficacité globale augmente.

Ce dilemme classique et central dans la théorie de la démocratie³⁴ affecte de plein fouet l'Union européenne, qui se débat depuis sa création dans cet arbitrage entre efficacité et authenticité, en ayant jusqu'à présent fait prévaloir l'efficacité. D'un côté, le pouvoir a été délégué, au sein du Conseil, à des représentants d'États, qui votent selon une règle majoritaire avec une meilleure efficacité ; mais de l'autre, cela place certains États minoritaires en porte-à-faux par rapport à leurs mandants nationaux et les décisions ainsi prises au second degré reflètent moins fidèlement les souhaits de certains citoyens. Les petits États ou les nouveaux entrants comme la Pologne,

acceptent difficilement cette mise en minorité pourtant inévitable dans le jeu démocratique³⁵. Certaines approches théoriques (notamment l'école de la nouvelle gouvernance) ont voulu sortir du dilemme efficacité/authenticité en arguant de la légitimité (démocratique) d'institutions efficaces. Si ces thèses sont discutables, parce qu'elles confondent deux notions logiquement distinctes³⁶, elles reconnaissent du moins la spécificité de l'Union européenne et s'efforcent d'adapter la démocratie à la communauté politique *sui generis* qu'est l'UE, sans chercher à rabattre cette dernière sur des modèles de démocratie nationaux déjà connus.

Le droit, vecteur démocratique cosmopolite

Le second défi européen posé à la démocratie, la diversité, nous intéresse davantage eu égard au modèle de démocratie présenté ici. La diversité nationale et culturelle de l'Union remet en effet en cause la définition même du peuple comme sujet central et homogène de la démocratie. La théorie de la démocratie est en effet ambiguë à l'égard du peuple, lequel, bien souvent, renvoie en fait à la nation, cette entité politique culturellement unifiée à la suite d'une intervention d'État³⁷. Si pourtant, l'on considère que la communauté politique européenne est diverse à plus d'un titre et que ce sont avant tout des individus mûs par leurs intérêts (consommateurs), pris dans des identités et appartenances multiples (nationales, mais aussi sexuelles, religieuses ou économiques) qui en sont les « citoyens », et non d'héroïques Anciens préoccupés par le même Bien commun, alors il est temps d'appréhender la démocratie européenne avec les ressources de l'individualisme juridique et du constitutionnalisme. Ce postulat conduit ainsi à étudier avec attention les hypothèses de la démocratie cosmopolitique, ensemble de travaux philosophiques s'efforçant de conceptualiser la démocratie au niveau supranational³⁸.

Dans cette perspective, les droits de l'individu, garantis par des autorités supranationales (telle l'Union européenne) sont une traduction possible de l'idéal démocratique en ce qu'ils permettent d'assurer à l'individu une autonomie quelle que soit son appartenance nationale. En outre, ils permettent de fonder l'identité poli-

tique sur des processus et des interactions entre les citoyens et les institutions qui garantissent ces droits, et non sur le présupposé d'un peuple européen préexistant à ses institutions – c'est la logique même du patriotisme constitutionnel habermassien³⁹. Dans ce cadre conceptuel, le contenu des droits (non seulement économiques, mais politiques et sociaux) et l'usage du droit fait par les citoyens déterminent le caractère démocratique du droit, proposé ici comme forme moderne de lien social et de régulation politique post-nationaux. Que l'Union européenne ne soit pas encore une démocratie constitutionnaliste, parce qu'elle n'ouvre encore qu'un accès restreint à la contestation, individuelle ou collective, du pouvoir, est un argument empiriquement défendable (qui ne devrait d'ailleurs pas tarder à être de plus en plus contesté)⁴⁰. Mais il importe de voir que l'arsenal théorique de la démocratie cosmopolitique convient particulièrement bien à la complexion européenne, qui est une communauté de droit rassemblant des démocraties constitutionnelles (ou communauté d'États de droit). On y respecte partout les droits fondamentaux et l'intégration juridique pratiquée par les juges nationaux et la Cour de Justice Européenne de Luxembourg (ainsi que la Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg) forge depuis longtemps déjà, certes non sans conflits, un socle de valeurs constitutionnelles communes aux États membres, qui peuvent servir aux juges à contrôler l'exercice des pouvoirs publics dans l'Union européenne. Si le droit est la forme moderne (voire post-moderne) de régulation des rapports sociaux dans une société d'individus, alors l'Union européenne est en passe de devenir une démocratie juridique de grande échelle.

La Constitution européenne, élaborée par la Convention présidée par Valéry Giscard D'Estaing, et remise au Conseil européen de Thessalonique en juin 2003 est l'aboutissement formel des progrès d'un *droit commun* (M. Delmas-Marty) qui rapproche les peuples d'Europe et constitue le peuple européen. Son ajournement à l'issue du sommet de Rome à l'automne 2003 ne peut effacer une réalité déplaisante pour bien des eurosceptiques, mais encore trop peu connue du grand public aux yeux des eurooptimistes : l'Union européenne fait déjà partie de nos Constitutions nationales, qui se

conforment toutes à son droit, lequel est en retour, un composé des différents droits nationaux, lentement tissé par les juges. Adopter, enfin, une Constitution officielle, ne reviendra finalement qu'à acclamer publiquement les « habits neufs de l'empereur », car le peuple européen existe déjà à partir de son ancrage dans les différents peuples nationaux, et recèle les mêmes ambiguïtés que le peuple américain, ce « *We the people* » proclamé par les Pères fondateurs, qui désignait tout autant les citoyens que les États confédérés.

1. L'idée est empruntée à Sartori.

2. Selon une intuition extrêmement stimulante, mais malheureusement (encore) peu développée par l'auteur, dans Marcel Gauchet, *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 2002, p. 384-85.

3. Jacqueline de Romilly, *La Grèce Antique à la découverte de la liberté*, Paris, Le livre de poche, p. 69.

4. Philippe Braud, *Science Politique*, t. 1 : La démocratie, Paris, Le Seuil, 1997, p. 17.

5. *Ibid.*

6. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, p. 30.

7. *Ibid.* p. 43.

8. La démocratie est une forme de gouvernement « répondant au principe de l'identité (celle du peuple existant avec lui-même en tant qu'unité politique) », dans Carl Schmitt, *Théorie de la constitution*, Paris, PUF, 1993, p. 361.

9. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, livre III, chap. 4 (de la Démocratie), Paris, Garnier-Flammarion, 1966, p. 107.

10. Giovanni Sartori, *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, p. 3 et plus généralement le chapitre premier.

11. Voir Robert Dahl, *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

12. « la méthode démocratique est le système institutionnel aboutissant à des décisions politiques, dans lequel les individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple », dans *Capitalisme, socialisme démocratie*, Paris, Payot, 1990, p. 355.

13. Sur ce point, voir Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*

14. Sur l'antagonisme initial entre démocratie et libéralisme voir dans une perspective historique : Serge Berstein, *La démocratie libérale*, Paris, PUF, 1988, p. 3 et suiv. Également Raymond Aron, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Folio, 2001 (réimpr. 1965).

15. Jean Leca, « La démocratisation dans le monde arabe : incertitude, vulnérabilité et légitimité », dans Ghassam Salame (dir.), *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouvertures dans le monde arabe et islamique*, Paris, Fayard, 1994, p. 48 et 50.

16. Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey, Chatham House publishers, 1987, p. 387.

17. Plus particulièrement dans « Procedural democracy », dans Robert E. Goodin at Philip Pettit (éd.), *Contemporary Political Philosophy, an Anthology*, Oxford, Blackwell publishers, 1997.

18. Joseph A. Schumpeter, *op. cit.*, p. 322.

19. Sur ce point, voir Jacques Chevallier, *L'État de droit*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 1994.

20. D'après le titre de son célèbre ouvrage : *Prendre les droits au sérieux*, Paris, PUF, 1995 (trad. de *Taking Rights Seriously*, 1977).

21. Voir John Rawls, *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 1995.

22. Philippe Raynaud, « La démocratie saisie par le droit », *Le Débat*, 87, 1995, p. 97-116.

23. C'est la tâche colossale que lui attribue Dworkin, qui pour cette raison le compare à Hercule.

24. On fait ici référence à la figure idéale d'un juge ouvert aux aspirations de ses concitoyens, décrite par Frank I. Michelman dans *Brennan and Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

25. Pour les simples citoyens, il est en effet plus facile d'accéder aux Cours qu'au Parlement ou au gouvernement comme le remarque très justement Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford, Clarendon Press, 1989, p. 37.
26. Le terme est de Jacques Chevallier, *L'État postmoderne*, Paris, LGDJ, 2003.
27. Marcel Gauchet, *La révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation*, Paris, Gallimard, 1995, p. 42-43.
28. Telle est du moins l'intuition de Robert Dahl qui estime que « seule la Communauté européenne semble en mesure d'abriter un gène supranational. Les institutions naissantes d'une communauté politique transnationale s'y distinguent encore faiblement. Une sorte de polyarchie transnationale pourrait apparaître graduellement », dans *Democracy and its Critics*, *op. cit.*, p. 320 (notre traduction).
29. Voir Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie nationale, 1999, p. 449 et suiv. À titre d'exemple, François Mitterrand affirmait dans un discours public en 1990, à propos du futur de l'Europe : « alors, une confédération, cela veut dire quoi ? Cela veut dire qu'il faut qu'il y ait un pacte entre les pays qui le voudront et qui seront dotés [...] d'institutions représentatives, je veux dire d'institutions démocratiques ». François Mitterrand, *De l'Allemagne, de la France*, Paris, Odile Jacob, 1996, p. 224-227.
30. Le déficit démocratique appliqué de Communauté européenne a été dénoncé pour la première fois par un auteur réclamant un régime parlementaire à l'anglaise. David Marquend, *Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape, 1979. On le retrouve dans le rapport Toussaint du Parlement européen en 1987, il devient ensuite un mot valise contenant toutes sortes de reproches adressés au fonctionnement des institutions européennes.
31. Selon l'expression du secrétaire d'État aux Affaires européennes portugais, Francesco Seixas lors des négociations du Traité de Nice.
32. Ce fut notamment l'objet du Traité de Nice, adopté en décembre 2000.
33. C'est à la suite des maigres résultats de Nice, que les chefs d'État et de gouvernement prirent la décision, au Sommet de Laeken (décembre 2001) de se donner pour objectifs « davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité » et de convoquer la Convention sur l'avenir de l'Europe, censée organiser pour la CIG de 2004 un large débat sur le réaménagement institutionnel et le renforcement de l'efficacité du processus de décision. La Convention évoquait également la perspective d'un texte constitutionnel destiné à porter ces nouvelles aspirations.
34. C'est tout simplement la question de la taille de la démocratie, mais elle pose de très consistants problèmes de technique démocratique, comme l'explique Robert Dahl dans Robert Dahl, Edward D. Tufte, *Size and Democracy*, London/Stanford, Stanford University Press, 1974.
35. Elle est même essentielle et contribue à garantir par l'alternance, que le pouvoir demeure bien, selon l'expression de Claude Lefort, un « lieu vide ».
36. Comme le montre très bien l'ouvrage suivant : David Beetham, Christopher Lord, *Legitimacy and the European Union*, London & New York, Longman, 1998.
37. Pointer ici toutes ces ambiguïtés, notamment chez Rousseau nous entraînerait trop loin. Nous renvoyons ici, pour une critique et une déconstruction radicale de la nation, à

Etienne Balibar, « La forme nation : histoire et idéologie », dans E. Balibar, I. Wallerstein, *Race, nation, classe*, Paris, La découverte Poche, 1997.

38. Voir David Held, *Cosmopolitan Democracy and the Global Order*, Stanford, Stanford University Press, 1995. Voir également les travaux, postérieurs à 1999, de Jürgen Habermas et Jean-Marc Ferry.

39. Pour une excellente présentation et discussion du concept, voir Jean-Marc Ferry, « Quel patriotisme au delà des nationalismes ? », dans Pierre Birnbaum (dir.), *Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF, 1997, p. 425-446.

40. En ce sens, les travaux empiriques d'Olivier Costa et Paul Magnette tendent à montrer qu'il n'existe pas encore à proprement parler de « démocratie juridique » dans l'Union européenne parce que la citoyenneté juridique est restreinte à certaines catégories d'acteurs.