

Les risques d'un jacobinisme européen

La « furie réglementaire » condamnée par le chancelier Kohl ¹ au lendemain du référendum du 20 septembre est probablement le symptôme le plus évident du mal jacobin qui frapperait les principaux organes de la Communauté. La critique n'est pas nouvelle, mais elle est aujourd'hui reprise avec plus d'ampleur et par des politiciens qui ne sont pas tous des contempteurs de la construction communautaire. Les « eurocrates » sont maintenant cloués au pilori par ceux-là même qui les ont nommés et ont jusqu'ici approuvé leur travail.

La Commission, dont on stigmatise ainsi l'activité débordante n'a pas manqué de recenser les critiques : l'Europe réglemente tout, elle coûte cher, Bruxelles abrite une bureaucratie pléthorique et envahissante, organisme bureaucratique sans légitimité politique, la Commission est composée de hauts fonctionnaires irresponsables ². On peut bien entendu citer des chiffres, dont on conviendra au choix qu'ils attestent de l'ampleur du phénomène bureaucratique ou, à l'inverse, de sa relative modestie : 25 000 eurocrates, dont 13 000 fonctionnaires pour la Commission, est-ce une armée pléthorique ou une humble administration comparable à celle d'une grande ville ou d'un petit ministère ? Le budget des Communautés demeure modique (1,17% du PNB des Douze), mais doit-on apprécier le poids de la contribution française, qui augmente rapidement, en termes bruts ou en déduisant les dépenses communautaires effectuées en France ³ ? La démonstration biaisée prétend souvent répondre à l'argument malveillant.

Le Journal officiel des Communautés témoigne de la (sur)production de textes qui pénètrent les droits nationaux : un corpus de règles communautaires de 21 000 textes, que près de 4000 règlements supplémentaires viennent compléter chaque année ⁴. Ainsi l'acquis communautaire infligé aux partenaires de l'Espace économique européen comporte plus de 12 000 pages. Lors d'un récent colloque sur le marché unique, un universitaire déclarait avec mansuétude : « La Commission a

¹ *Le Monde*, 24 septembre 1992.

² *7 jours d'Europe*, Commission des CE, Paris, 24 février 1992, p. 5. Voir également un document diffusé par le Mouvement européen, *A propos de quelques informations erronées qui circulent sur le traité d'Union européenne*.

³ Voir le rapport de Michel Cointat sur le projet de budget des CE pour 1993, AN, n° 2944, 13 octobre 1992, notamment p. 19.

⁴ On peut comparer ces chiffres aux 7500 lois et 82 000 décrets actuellement applicables en France selon le Conseil d'État.

accompli un travail immense, mais qui dépassait largement tout ce qui lui était demandé »⁵. D'autant que la quantité des textes n'est pas seule en cause, la qualité l'est aussi : les organes communautaires s'occuperaient, dit-on, de choses peu importantes qui seraient mieux réglées à des niveaux inférieurs, ils interviendraient en dehors du domaine qui leur avait été assigné et, plus grave, il en résulterait un transfert du pouvoir de décision au profit des eurocrates et un affaiblissement de la démocratie.

Les *jacobins de l'Europe* ne seraient plus ainsi les « partisans des idées démocratiques ardentes » signalés par Littré, mais les adeptes d'une centralisation abusive marquée par une surproduction de textes arbitraires, selon le terme péjoratif de la définition du jacobinisme que la mode de la décentralisation a imposé ces dernières années⁶. La critique de la bureaucratie vise l'influence abusive de l'administration au détriment des élus du peuple. Les *technocrates* prendraient la direction de la société et accapareraient le pouvoir de décision en imposant leur logique administrative et technique. Mais la critique de l'eurocratie butte sur l'ambiguïté du rôle de la Commission, Maître Jacques de la Communauté. Les membres de la Commission, rangés parmi les technocrates européens visés par M. Séguin ou par M. Chevènement, arguent de leur responsabilité politique. Et il est vrai que s'ils s'efforcent de construire l'Europe au nom de la rationalité, c'est au nom des fins qu'ils se sont assignées qu'ils imposent des solutions centralisatrices. Leur action, comme celle des autres acteurs du processus de décision européen, n'est pas *neutre* mais conforme à une volonté politique, même si elle ne tire pas sa légitimité de la volonté du peuple mais de la raison et de la compréhension alléguée du mouvement de l'histoire.

La réalité du phénomène que l'on désignera, avec circonspection, par le terme « eurojacobin » constatée, on tentera d'apprécier sa portée. On voudrait ici montrer en parlant de jacobinisme européen que la construction européenne n'est pas seulement un nouvel exemple du modèle bureaucratique ou technocratique développé au sein des États nationaux, mais qu'elle constitue le vecteur d'un autre système politique auquel elle permet de s'épanouir librement en lieu et place du modèle *occidental* de la démocratie pluraliste.

1 / La réalité du phénomène eurojacobin

⁵ Rapport de synthèse du professeur Loussouarn, colloque de la Commission pour l'étude des Communautés européennes (CEDECE), 8 et 9 octobre 1992.

⁶ Jacobin : nom donné aux partisans des idées démocratiques ardentes (Littré) ; partisan ardent d'une démocratie *centraliste* et révolutionnaire (Larousse, 1983) ; ardent à soutenir des idées démocratiques avancées et *centralisatrices* (TLF).

« Une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », tel est le premier motif du préambule du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne ; c'est dire que l'ambition des signataires n'était pas seulement de créer un marché commun. Cependant la centralisation communautaire n'est qu'en partie l'expression d'un projet soutenu par les dirigeants des États membres, elle est souvent la conséquence de la pratique des institutions européennes. Ainsi l'ampleur de l'objectif affiché et les méthodes employées se traduisent par une centralisation croissante.

L'expression d'un projet soutenu par les dirigeants des États membres

Après l'échec du projet d'Europe fédérale dans l'immédiat après-guerre et celui de la CED en 1954, la « construction fonctionnelle » d'une Europe par addition de politiques sectorielles (charbon, acier, énergie atomique, agriculture...) devait favoriser le développement de solidarités économiques qui prépareraient l'union politique. La méthode Monnet devait permettre de faire l'Europe en procédant régulièrement à de transferts de compétences au profit des institutions européennes sans paraître jamais porter une atteinte intolérable à la souveraineté des peuples. Régulièrement un nouveau traité permet ainsi de « franchir une nouvelle étape »⁷, à moins que l'on recoure à l'article 235 CEE qui permet de décider à l'unanimité d'une action nouvelle non prévue par les traités. C'est la théorie de l'engrenage selon laquelle il est périodiquement nécessaire de procéder à une extension des pouvoirs de la Communauté pour remédier aux effets de la précédente et dont chaque État à tour de rôle demande la mise en œuvre : l'industrie allemande devant bénéficier du marché commun, la France a exigé d'emblée une politique agricole commune ; aux politiques prévues initialement, des politiques de l'énergie, de la recherche, d'aide aux régions ont été ajoutées ; les variations des taux de change menaçant le marché commun, la création du système monétaire européen fut jugée nécessaire. Ainsi que l'a ingénument avoué le Président de la République, le 3 septembre dernier, le traité de Maëstricht serait un remède aux inconvénients engendrés par la mise en œuvre de l'Acte unique. La suppression des contrôles aux frontières entre les États membres oblige ceux-ci à engager un nouveau mouvement de centralisation : d'abord ils devaient autoriser la Communauté ou l'Union à intervenir dans de nouveaux domaines, harmoniser les politiques de l'immigration et des visas, la lutte contre la drogue et la grande criminalité ainsi que la coordination des politiques fiscales, mais aussi accroître la centralisation dans son champ d'intervention traditionnel. La monnaie unique implique la convergence des

⁷ Premier motif du préambule du traité de Maëstricht.

politiques économiques qui suppose à son tour une politique sociale et une politique de l'environnement communes. Et peut-on concevoir la conduite de toutes ces politiques communes sans coordination des politiques extérieures, puis sans envisager une politique de défense ? Lorsque M. Delors propose « la prise en charge complète... de la nécessité où se trouve la Communauté de faire face avec succès aux défis internes comme aux défis externes », on voit mal ce qui pourrait échapper à l'avenir à la boulimie bruxelloise ⁸.

Certes le principe de subsidiarité doit limiter l'extension des compétences de l'Union européenne et il devrait permettre d'écarter la perspective d'une centralisation excessive. Pour calmer les craintes de ceux qui jugent que la Communauté intervient à tort et à travers, il a été inséré dans le dispositif du traité de Maëstricht, mais il suscite des interprétations contradictoires. Trompés ou trompeurs, certains imaginent que « le principe de subsidiarité permettra même de restituer aux États des compétences qui incombent actuellement à Bruxelles » ⁹. En réalité, l'insertion du principe de subsidiarité dans le texte du traité sur l'Union européenne ne doit pas masquer l'élargissement considérable du domaine européen prévu par celui-ci : politique étrangère et de sécurité commune, coopération dans les affaires intérieures et judiciaires, éducation et formation professionnelle, culture, santé, protection des consommateurs, industrie, énergie, réseaux transeuropéens, protection civile et tourisme. C'est dans les domaines « qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive » que la Communauté doit respecter le principe de subsidiarité, c'est-à-dire que son action ne doit pas aboutir au dessaisissement pur et simple des États membres. On remarquera cependant qu'aucune protection réelle n'existe pour garantir le maintien des compétences étatiques ; celles-ci s'amoindriront au fur et à mesure des interventions communautaires. En cas de litige, c'est la Cour de justice qui interprète normalement les dispositions des traités et on sait qu'elle se prononce généralement en faveur de la centralisation. Dès lors, la lisibilité de la construction européenne ne sera pas plus facile et le principe de subsidiarité n'est qu'un cataplasme sur la langue de bois communautaire.

L'expression d'un processus conduit par les institutions européennes

L'approfondissement de la construction européenne est aussi le résultat de l'action des deux organes en principe chargés d'incarner les intérêts communs face aux intérêts nationaux : la Commission et la Cour de justice (CJCE) dont le rôle est trop souvent négligé par les politiciens et les

⁸ Jacques Delors, « Gouverner l'Europe », *Objectif 92*, janvier 1990.

⁹ Edgar Morin, *Espoirs et peurs d'Europe*, *Le Monde*, 1^{er} juillet 1992.

observateurs. Les États membres se sont résignés aux méthodes de travail retenues par ces organes et « une logique implacable d'uniformisation »¹⁰ a été mise en œuvre.

Le Marché commun est fondée originellement sur l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité (art. 7 CEE). Cette disposition concernant les travailleurs comme les entreprises doit favoriser la concurrence et apporter ainsi le maximum de satisfaction au consommateur européen. Sa mise en œuvre supposait « le rapprochement des législations nationales », mais imposait-elle l'adoption d'une législation communautaire unique ? Selon le Traité, lorsque la Commission constate « qu'une disparité existant entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres fausse les conditions de concurrence », elle doit consulter les États intéressés. Un modèle décentralisé était concevable, chaque État adaptant sa législation afin d'éliminer les « distorsions ». En fait c'est d'abord l'existence de législations nationales diverses qui a été condamnée et une méthode dite « totale » ou, selon le cas, « optionnelle » imposant une *harmonisation* généralisée retenue, les normes européennes étant généralement substituées aux normes nationales. En outre, les directives nécessaires à l'élimination des « distorsions » ont été de plus en plus précises, de telle sorte les parlements nationaux, en principe libres du choix des moyens pour atteindre l'objectif fixé, n'ont plus eu qu'à les recopier. Au lieu de coordination ou d'harmonisation, on a assisté à une uniformisation du droit européen. Proposée par la Commission, cette uniformisation a été acceptée et parfois souhaitée par les gouvernements des États membres, et tolérée par les parlementaires qui ont renoncé à leur mission.

Cependant la méthode de l'harmonisation a révélé ses limites : il est difficile de se mettre d'accord à neuf puis à douze sur des textes précis et certains projets de directives de la Commission demeurent en instance devant le Conseil pendant des années. Faisant de nécessité vertu, les institutions communautaires ont alors adopté la « nouvelle approche » destinée à limiter la tâche d'harmonisation, le principe de la reconnaissance mutuelle devant permettre à tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un État membre d'être accepté dans l'espace communautaire tout entier¹¹. On admet alors l'existence de législations nationales diverses, mais celles-ci étendent désormais leurs effets sur l'ensemble du territoire communautaire. Les entreprises peuvent commercialiser leurs produits sur le territoire de chacun des États membres sans être tenues de se soumettre à la loi territoriale. Elles

¹⁰ Bruno Oppetit, « L'eurocratie ou le mythe du législateur suprême », *Rec. Dalloz-Sirey*, 1990, chronique, 12, p.73.

¹¹ CJCE, arrêt Rewe 120/78 du 20 février 1979 (Cassis de Dijon), rec. 1979, p. 649.

bénéficient en somme de la personnalité des lois à l'instar des hommes libres de l'empire carolingien, à ceci près qu'elles peuvent choisir la loi qui leur sera applicable ! Et les États se sont transformés en offreurs de droit placés en concurrence sur le marché européen du droit.

Ainsi on est passé d'une situation où les États membres avaient l'obligation de soumettre à la même réglementation les produits nationaux et les produits importés à la situation présente qui met en concurrence sur le même marché des produits soumis à des réglementations différentes. Faut-il s'étonner si les produits soumis à la réglementation la plus sévère se trouvant en position de faiblesse, les entreprises choisissent la loi la plus laxiste, obligeant les États à alléger les contraintes qu'ils faisaient peser sur elles au nom de la protection des consommateurs ou de la santé publique. Les réglementations nationales en matière de fraude ayant été ainsi limitées, on peut craindre que le mauvais produit, vendu à plus bas prix, chasse le bon, à moins que l'on parvienne à utiliser la sévérité d'un règlement national comme argument de vente (la loi de pureté de la bière allemande). En réalité la règle de la reconnaissance mutuelle et son application par la CJCE ont permis de dépouiller les États membres de l'essentiel de leurs compétences en matière commerciale¹². La CJCE, jugeant qu'il ne fallait pas « cristalliser des habitudes de consommation » a fait prévaloir sa propre conception de l'intérêt du consommateur ou de la protection de la santé publique sur celles des États membres¹³.

L'adoption du principe de reconnaissance mutuelle des règles nationales pourrait laisser croire que la Communauté chargée jusqu'ici de la mission d'élimination des distorsions de concurrence afin de faire progresser la réalisation du marché commun a renoncé à la politique d'harmonisation des législations, mais, ainsi que le dit un fonctionnaire de la Commission, « dès l'instant que les frontières n'existent plus, les distorsions ne peuvent plus produire que des effets à rebours et dès lors, il appartient à chacun des États membres de réévaluer la pertinence de ses règles »¹⁴. Si l'intérêt de la majorité des membres est mis en péril par la politique de l'un d'eux, il se produira soit une demande de réglementation commune, soit, en cas d'échec,

¹² François Féral, « De la souveraineté des États membres à la technocratie communautaire : le transfert des compétences de police économique et commerciale au bénéfice de la Communauté », *Cahiers de l'Université de Perpignan*, à paraître.

¹³ CJCE, arrêt 178/84 du 12 mars 1987 (loi de pureté de la bière). Voir également le problème des additifs alimentaires dont les effets à long terme sont mal connus. Selon la CJCE, leur nocivité n'étant pas démontrée, il n'est pas nécessaire de prendre des mesures pour en limiter l'ingestion. Sur ce point, F. Féral précité.

¹⁴ *L'entreprise face aux pouvoirs régulateurs*, rapport de M. Michel Ayrat (Commission, DG III) au Colloque CEDECE, octobre 1992, Paris. p. 8-9

un alignement par le bas, de toute manière la diversité des pratiques doit se réduire et la convergence ou la centralisation progresser.

En fait, depuis l'adoption de l'Acte unique, la politique d'harmonisation a été relancée grâce à l'assouplissement des procédures (article 100 A), mais surtout une intense activité de normalisation technique a été poursuivie. C'est ainsi que nombre de textes sont intervenus dans tous les domaines possibles. Les spécialistes de la CEDECE, lors d'un récent colloque, ont fourni de nombreux exemples illustrant « la frénésie uniformisatrice et isonomique » dont parlait naguère le professeur Oppetit ¹⁵ et dont l'objectif paradoxal est la suppression des entraves aux échanges à l'intérieur de la Communauté.

C'est ainsi que le domaine d'application du droit communautaire de la concurrence s'est élargi après l'adoption par la Commission, puis par la CJCE, d'une conception extensive de la notion d'*affecter le commerce entre les États membres*. Seul, selon le professeur Bonnassiés, un accord concernant la distribution des cuisses de grenouilles, produit goûté seulement par le consommateur français, serait aujourd'hui susceptible d'échapper au droit communautaire. En outre, selon le même spécialiste, une dérive de l'esprit de ce droit est perceptible : initialement proche du droit français, le droit communautaire de la concurrence s'est rapproché du modèle américain ¹⁶.

D'autres exemples pourraient être développés aisément pour montrer le choix en faveur de l'uniformisation et de la centralisation, notamment concernant l'introduction du principe de concurrence dans de nouveaux secteurs, jusqu'ici contrôlés par les États membres (transports aériens, chemins de fer, télécommunications, certains services postaux), le contrôle des aides à l'industrie et des concentrations, l'ouverture aux ressortissants communautaires des fonctions publiques nationales, etc...

Ainsi les compétences des États européens ont été progressivement rognées par les traités et par la pratique communautaire, de telle sorte que le domaine de l'État national se réduit peu à peu. La logique de la construction communautaire tend à le vider au profit d'un système intégré à finalité supranationale, dirigé par des organes échappant à tout contrôle démocratique, et sans débat sur les finalités de cette construction.

2 / La portée du phénomène eurojacobin

¹⁵ Bruno Oppetit, précité.

¹⁶ Pierre Bonnassiés, *Régulations nationales et régulations communautaires en matière de concurrence*, Communication au colloque CEDECE, octobre 1992, p.3 et 5 notamment. .

C'est en Europe occidentale que l'État territorial puis national s'est imposé contre les formes impériales qui triomphaient partout ailleurs, que la souveraineté affirmée au profit du Prince a été bientôt transférée au corps politique des citoyens, la nation, que la démocratie enfin a été inventée et conciliée avec les libertés publiques. Il existe deux grandes tendances concernant l'organisation de l'Europe : l'une souhaite un accord entre États respectant la souveraineté des nations, l'autre juge que les États ont conduit l'Europe à sa perte et de toute manière qu'ils ont fait leur temps. Elle souhaite bâtir une Europe radicalement différente, une Europe fédérale éventuellement fondée sur les ethnies ou les régions. Mais c'est sans débat ¹⁷ que s'opère une redistribution du pouvoir au détriment des souverainetés nationales et de la démocratie, que se mettent en place une Europe intégrée à finalité supranationale et une Europe des patriciens.

Une Europe intégrée à finalité supranationale

Le Conseil européen et le Conseil des ministres sont les organes les plus visibles, et, semble-t-il, les plus importants. Le rôle du Conseil européen est primordial dans l'impulsion des politiques européennes et pour trancher certains conflits. Le Conseil des ministres détient encore le pouvoir de décision en matière réglementaire et pour les dossiers majeurs. La construction communautaire en apparence conserve donc un caractère interétatique, les intérêts nationaux étant préservés grâce à la règle de l'unanimité qui est maintenue dans certains cas et au compromis de Luxembourg qui subsisterait, selon certaines interprétations.

Cependant c'est la Commission qui est chargée de la mise en œuvre des traités et des politiques communes. Instance permanente, dotée de collaborateurs de grande qualité qui se sont investis dans leur rôle de défenseur des intérêts communs, entourée de comités d'experts et de gestion, assiégée désormais par les lobbyistes, elle joue un rôle de proposition souvent décisif en raison des divergences entre les douze gouvernements. Dans la procédure de co-décision qui se développe, elle peut en général compter, face au Conseil, sur les surenchères de la majorité du Parlement européen. Elle dispose d'un pouvoir réglementaire autonome et d'un pouvoir de décision sans cesse élargis par l'utilisation de « procédures informelles » ¹⁸ et de « communications

¹⁷ Le référendum du 20 septembre constitue une heureuse exception. Mais on sait combien cette initiative du président Mitterrand a été critiquée par les européistes les plus fervents.

¹⁸ Cf notamment en ce qui concerne le contrôle des accords entre entreprises le rapport de Robert Sant-Esteben sur *Les procédures informelles dans le droit de la concurrence CEE*, colloque CEDECE, octobre 1982, 29 pages.

interprétatives »¹⁹. La technique du renvoi par les directives de la « nouvelle approche » à des normes techniques, dont l'élaboration est confiée aux organismes européens de normalisation qui bénéficient ainsi d'un transfert de l'activité régulatrice de la Communauté²⁰, permet de limiter les discussions avec le Conseil tout en intervenant sur des produits qui n'étaient pas soumis à réglementation puisque 10 000 normes sont envisagées.

Enfin la Commission joue le rôle de ministère public européen engageant des poursuites contre les États membres quand elle juge que ceux-ci violent les dispositions ou même l'esprit des traités. Elle a pu ainsi obtenir de la CJCE la confirmation d'interprétations écartées par le Conseil. La Cour, utilisant la méthode téléologique pour interpréter les traités, est devenue un moteur efficace de l'intégration européenne, d'autant plus que les États membres ne bénéficient pas d'une protection équivalente à celle assurée aux États américains par le 11^e amendement à la constitution de la Seconde République²¹, ce qui retarda le processus de centralisation jusqu'à la guerre de Sécession.

L'intégration du système normatif au sein de l'espace communautaire et la création d'un marché du droit sont le fruit de l'action persévérante de la Cour de justice qui a su imposer une interprétation extensive et uniforme des traités. Car l'élargissement du principe d'applicabilité directe et l'affirmation par la CJCE du principe de primauté du droit communautaire (*Costa*, 6/64) ont conféré à celui-ci un degré élevé de normativité. Les juges nationaux sont en effet tenus d'appliquer le droit communautaire selon l'interprétation imposée par la Cour de Luxembourg, de telle sorte que la Cour de Cassation et récemment le Conseil d'État, hier *serviteur de la loi*, écartent l'application de la loi nationale contraire. Subsiste, mais pour une partie seulement de la doctrine, la réserve de constitutionnalité. Si celle-ci disparaissait, on devrait admettre qu'il n'est plus possible de parler de souveraineté nationale puisque la nation serait soumise à un droit commun qu'elle ne peut modifier de son propre chef et dont elle ne peut se départir, et qu'elle est soumise à une juridiction chargée d'interpréter ce droit, sur laquelle elle n'a aucune prise.

Deux dispositions du traité de Maëstricht permettent de prévoir une nouvelle étape dans la mise en cause des souverainetés nationales :

— La référence aux « traditions constitutionnelles communes en tant que principes généraux du droit communautaire » tels qu'ils sont évoqués par la

¹⁹ A. Mattera, *Le marché unique européen, ses règles, son fonctionnement*, Jupiter, 1988, p. 28.

²⁰ Jean-Claude Masclet, *La normalisation européenne. Bon serviteur - Mauvais maître ?* Communication au colloque CEDECE, octobre 1992, notamment p. 24.

²¹ A la suite de l'affaire *Chisholm contre Georgie* (1793) qui avait vu la Cour suprême favoriser la centralisation du système politique.

CJCE (article F, alinéa 2) pourrait contraindre chaque pays à renoncer à ses traditions constitutionnelles particulières et à soumettre ses dispositions constitutionnelles à ces principes généraux ;

— Le principe de subsidiarité pourrait être invoqué pour mettre en cause la répartition des compétences internes, les institutions communautaires soutenant que les décisions doivent être prises au niveau le plus bas possible (pouvoirs locaux ou régionaux) afin d'accélérer la dissolution du niveau national ²².

Mais celui-ci n'est pas seul en cause dans l'évolution présente. La structure politique de la France depuis la Révolution reposait sur trois pieds : l'État national, le département, mis en place formellement il y a deux siècles, et qui demeure pour les zones rurales un espace de démocratie, la commune qui a résisté jusqu'ici à toutes les tentatives de démantèlement. La logique technocratique au service du pouvoir patricien s'efforce de démanteler ces trois instances pour leur substituer des lieux plus discrets où s'élaboreront les décisions à l'abri du regard des citoyens : la mise en place des exécutifs régionaux au printemps 92 a montré, de manière cruelle aux yeux des moins prévenus, que la région, chargée depuis les réformes de 1982 d'étouffer le département, est, malgré les élections au suffrage universel, le lieu exemplaire des magouilles politiciennes. La nouvelle loi sur l'administration territoriale a pour objectif de réaliser la même opération avec les groupements de communes. Mais c'est évidemment au sein de la construction communautaire que le processus est le plus sérieux. La technocratie manquant d'imagination, l'argument est toujours le même : communes, départements, États n'ont pas une taille suffisante pour affronter les problèmes de notre époque ; pour lutter avec la Bavière ou la Lombardie, il faudrait des régions puissantes, et nos maires ne sont probablement pas capables d'affronter un sumotori ! L'avenir appartient sans doute à Obélix.

L'Europe des patriciens

La construction communautaire contribue enfin à la dévalorisation des formes démocratiques classiques et elle tend à écarter le peuple du contrôle du pouvoir. On y retrouve, aggravés, des phénomènes que l'on rencontre dans les États nationaux, mais aussi des phénomènes spécifiques.

L'oblitération des compétences économiques des États est flagrante. Le principe de neutralité politique est exposé à l'article 222 CEE sous la forme suivante : « Le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres ». L'existence d'entreprises publiques ou d'entreprises bénéficiaires de droits spéciaux ou exclusifs n'est donc pas mise en cause, cependant la Commission et la Cour vérifient que les mesures législatives ou

²² Cf. la brochure de la Commission, *Du marché unique à l'union européenne*, 1992, p. 21.

réglementaires les concernant ne sont pas de nature à empêcher l'application du principe de concurrence. Des arrêts récents ont soumis le principe de la licéité des monopoles à « une érosion significative »²³, Le contrôle exercé par la Commission et l'application indirecte aux États membres des règles de concurrence incitent le professeur Chérot à se demander « si, demain, ce ne sera pas la création et l'existence même d'entreprises publiques » qui seront mises en cause²⁴, d'autant que l'article 3A nouveau stipule le principe d'une économie de marché.

L'encadrement du pouvoir financier et fiscal des parlements nationaux atteint le cœur du domaine de souveraineté de l'État. Le pouvoir d'établir l'impôt, lié par l'histoire à la naissance et au développement du régime représentatif, n'était en principe pas affecté par la création des Communautés. Celles-ci ne peuvent cependant négliger l'existence ou la création de taxes à la consommation qui pourraient avoir une *incidence* sur la vente de certains produits sinon conduire à une véritable exclusion. C'est ainsi que les institutions communautaires ont favorisé l'introduction d'un système unique de TVA. Bien sûr la Communauté n'a pas le pouvoir d'imposer à ses membres l'adoption d'une mesure fiscale dont celui-ci ne voudrait pas, l'article 100 du traité CEE, seul applicable en la matière, impose l'unanimité. La perspective de la disparition des frontières intérieures a conduit la Commission à envisager des mesures d'harmonisation fiscale concernant le rapprochement des taux de TVA et en matière de fiscalité de l'épargne (généralisation du principe de la retenue à la source sur les revenus des placements mobiliers) ou de fiscalité des entreprises. Or la fiscalité a toujours été un instrument de régulation sociale. L'harmonisation des droits d'accises et des taux de TVA en interdit désormais l'utilisation par les États nationaux dans le domaine de la consommation, où son emploi avait été déjà limité par la CJCE (alcools, voitures de luxe). En outre, les États se trouvent en situation de concurrence fiscale : l'ouverture des frontières aux capitaux permet à leurs détenteurs de choisir le pays où la rémunération est la plus forte compte tenu de la fiscalité subie, ce qui conduit les États à abaisser les taux d'imposition des intérêts. De la même manière, le projet de la Commission d'assujettir les produits vendus dans un autre État membre aux taux du pays d'origine devrait provoquer une convergence vers le niveau minimum fixé par compromis. Après bien des péripéties, la Commission est parvenue à ses fins. Il résultera de ces mesures une diminution

²³ Selon la formule d'un représentant de la Commission, M. Marengo, « L'application des règles de concurrence au secteur public », Communication au colloque CEDECE, octobre 1992, p. 2

²⁴ Jean-Yves Chérot, *L'article 86 du traité CEE lu en combinaison avec l'article 90*, Communication au colloque CEDECE, octobre 1992, p. 11.

des recettes fiscales pour les pays qui, comme la France, attendaient l'essentiel de leurs recettes de la fiscalité indirecte. Ces pays auront alors le choix : augmenter la fiscalité directe, en fait l'impôt sur les salaires, ou le déficit budgétaire. Cette dernière solution étant bientôt interdite par les règles de l'UEM, il ne restera plus qu'à diminuer les dépenses de l'État, c'est-à-dire à renoncer à financer certaines missions : c'est la paupérisation de l'État national que craignait naguère M. Rocard, justifiant de nouveaux transferts de compétences ou de missions en direction de la Communauté ou des collectivités territoriales.

La dévalorisation de la fonction parlementaire est aggravée par la mauvaise qualité du travail législatif lorsque le Parlement se borne à recopier une directive communautaire pour l'incorporer dans l'ordre juridique interne ainsi que par l'évasion législative qui est la conséquence des transferts de compétences opérés au profit de la Communauté. Le rôle mineur du Parlement européen au sein de celle-ci ne compense pas le dessaisissement des parlements nationaux.

La participation aux élections est d'ailleurs plus faible lors des élections européennes que lors des élections nationales en raison d'un mode de scrutin (sauf en Grande-Bretagne) qui entraîne de fait la désignation des parlementaires européens par les partis et non par les électeurs. Malgré les élections au suffrage universel, le Parlement européen travaille hors du regard des peuples et en dehors de tout débat transeuropéen, alors qu'il arrive que les parlements nationaux servent de chambre d'écho à un débat national. De toute manière les élections ne peuvent avoir aucune conséquence sur la politique du Parlement ou de la Commission.

En effet le régime des partis — la partitocratie — qui affecte plus de la moitié des pays membres sévit au Parlement européen. L'entente des centres, correspondant à la majorité de troisième force de la Quatrième République, et plus particulièrement l'accord entre sociaux-démocrates et démocrates-chrétiens interdit toute majorité alternative. Le modèle de gouvernement proposé à l'Europe par cette majorité parlementaire (projet Spinelli), et vers lequel avance la procédure d'investiture de la Commission prévue à l'article 158 nouveau, est le modèle italien du gouvernement par délégation parlementaire ou plutôt par délégation des partis.

Le principe de séparation des pouvoirs, déjà affaibli au sein des États membres est liquidé par l'organisation du travail législatif communautaire. Le pouvoir normatif communautaire concernant les compétences enlevées aux États membres est exercé, au mieux, par le Conseil. Dans ce cas, on assiste à un renversement des fonctions, les exécutifs nationaux exerçant la fonction législative, les parlements pouvant être chargés de la réglementation nationale

d'application. En fait, il s'agit le plus souvent d'une législation de fonctionnaires, d'un accord entre administrations nationales ou entre celles-ci et la Commission, c'est-à-dire que le déficit démocratique est la conséquence directe de l'exercice de la compétence communautaire ²⁵.

Enfin la professionnalisation des fonctions politiques a pour corollaire le coût croissant de la vie politique, et, plus grave, l'écart grandissant entre les opinions des peuples et celles de leurs représentants ou plus généralement de la classe politico-médiatique qui a été particulièrement mis en évidence par les référendums en France et au Danemark.

Ces différents éléments décrivent un système politique européen qui emprunte certains de ses traits à la démocratie *occidentale*, mais de manière brouillée, et présente des traits particuliers. Il s'agit toujours d'un système représentatif reposant formellement sur le suffrage universel, mais l'organisation des pouvoirs est aménagée, comme dans les démocraties populaires, de telle manière que l'expression du peuple est sans conséquence sur le contenu des politiques. Le mode de désignation de la Commission, qui avec son appareil administratif constitue le cœur du pouvoir européen, est si bien abrité de l'influence populaire qu'aucune élection nationale ou européenne ne peut modifier son orientation. La juridiction suprême, la CJCE, chargée de dire le droit européen est parfaitement à l'abri de l'expression populaire. Le Parlement européen soumis au régime des partis, est verrouillé par la coalition, inexpugnable, des sociaux-démocrates et des démocrates-chrétiens. Et la majorité reste stable au sein du Conseil, dont les membres représentent des coalitions durables même lorsque les gouvernements sont instables, de telle sorte que les changements qui interviennent sont des changements de personnes et non de politique.

L'argument du droit, de la contrainte extérieure et de la nécessité économique ou technique, permet de limiter sinon d'éliminer le débat politique. Le pouvoir de décision appartient ainsi à ceux qui savent : sages, magistrats, hauts fonctionnaires, experts, patrons s'exprimant par le truchement des politiciens et des journalistes et s'appuyant sur les services médiatiques d'écrivains, d'acteurs et de chanteurs à la mode ou de sportifs de haut niveau. L'Europe des patriciens, lointains descendants de Menenius Agrippa, qui disait à la plèbe « Nous mangeons pour vous », s'appuie sur l'héritage idéologique de Cromwell, Hamilton et Siéyès : « Les intérêts du peuple ne coïncident pas avec ses inclinations ».

Dans l'Europe communautaire, la production des normes est de moins en moins le fait des parlements et de plus en plus le fait de l'appareil

²⁵ Cf. sur ces points le rapport d'information de Jacques Genton, *Le Parlement français et le développement du système communautaire*, Sénat, n° 441, 29 juin 1989.

administratif et de l'appareil juridictionnel. Par la transposition des directives et l'application de la jurisprudence communautaire par les juridictions nationales, les droits nationaux sont pénétrés de deux manières qui évacuent le débat politique et la loi nationale est ravalée à un rang subalterne. La notion de communauté de droit, utilisée par les professionnels du droit, permet de retirer au peuple et à ses représentants le pouvoir normatif suprême en instituant un cadre juridique contraignant placé hors de leur atteinte. A l'encontre de ce droit, le peuple ne peut rien. La démocratie patricienne est ainsi fondée sur l'oblitération de la volonté du peuple, sans influence sur l'édiction des normes et la politique des décideurs et captée au profit d'un patriciat éclairé.

Ainsi l'État national serait à la fin du XXe siècle frappé de péremption, la souveraineté serait devenue anachronique et la démocratie, fatiguée, serait à la recherche de formes nouvelles. Le mythe de l'Europe nécessaire s'appuie sur la nostalgie de l'unité médiévale, alors que ce qui caractérise l'Europe pour Braudel c'est justement son morcellement et la concurrence entre les systèmes politiques, les États. Les pays européens se sont toujours développés dans la compétition, dans l'émulation, et l'Europe, confirme Jean Baechler est « une exception heureuse et glorieuse de démocratisation, à contre-courant du mouvement général d'impérialisation »²⁶. Or c'est au lendemain de l'effondrement de l'empire soviétique, de la victoire du modèle politique occidental que la Communauté des Douze déclare périmé l'État national démocratique et qu'elle choisit de renforcer la technocratie et le pouvoir des élites contre l'approfondissement de la démocratie et de la souveraineté des peuples.

Jean-Pierre MAURY
Université de Perpignan

communication au colloque sur
La décentralisation française et l'Europe
Strasbourg
17 et 18 novembre 1992

²⁶ Jean Baechler, *Démocraties*, Calmann-Lévy, Paris, 1985, p. 685. Voir également Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, Imprimerie nationale, 1983, notamment pp. 29-30 et Fernand Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme (XVe—XVIIIe siècles). Le temps du monde*, Armand Colin, Paris, 1979, p. 43.