

L'attribution du pouvoir par les électeurs comme modèle commun de l'Union*

L'idée d'un « patrimoine constitutionnel européen » est volontiers évoquée comme susceptible de permettre, par-delà les rapprochements actuels, d'autres étapes plus significatives encore¹. De fait, on peut montrer assez facilement son existence sur un certain nombre de points à commencer par la parenté de l'inspiration générée par quelques principes de base : ainsi la primauté de l'individu, manifestée par une référence commune aux droits de l'homme, pour l'essentiel très voisins d'un pays à l'autre. La relative facilité avec laquelle a pu être rédigée, sous l'impulsion notamment de Guy Braibant, la Charte européenne des droits de l'homme, volontiers présentée comme le préambule d'une future Constitution, en atteste. Et, ce premier succès en appelant d'autres, le débat sur cette Constitution est maintenant bien inscrit dans l'agenda politique de l'Union. On peut signaler aussi, ce qui ne peut que faciliter les choses, la force du principe d'égalité, commun à nos législations comme à nos jurisprudences et dont la traduction la plus évidente est le suffrage universel, égal, libre et secret².

* Publié dans « Gouvernance et identité en Europe »; Bruylant./ LGDJ, R. Franck et R. Greenstein éd, 2004, pp. 245-251.

¹ Voir par exemple D. Rousseau. « La notion de patrimoine européen », pp. 27-46, *Mélanges Philippe Ardant – Droit et politique à la croisée des cultures*. LGDJ.

² Voir P. GARRONE, « Le patrimoine électoral européen, une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral ». *RDJ*. 2001, n° 5, pp. 1417-1454.

L'attribution du pouvoir par les électeurs...

Mais si l'on veut dépasser ces principes de départ, essentiels mais bien généraux, peut-on trouver dans les différentes architectures constitutionnelles nationales des éléments suffisamment communs pour qu'ils puissent être acceptés par tous, au fur et à mesure du processus constituant³, comme transposables au niveau communautaire dans des institutions futures ? Une première réponse peut être donnée par l'attachement commun à la forme du régime parlementaire qui à l'évidence inspire les institutions actuelles et c'est un point que l'on commencera par souligner. Mais ce qui a été plus ou moins transposé au niveau de l'Union est à notre sens une version ancienne du parlementarisme qui ne tient pas compte de l'évolution actuelle du modèle, les pratiques nationales et la pratique communautaire étant largement différentes comme on essaiera de le montrer dans un second point, ce qui amènera bien évidemment, pour conclure, à poser la question de savoir si ce n'est pas en se ralliant à ces pratiques nationales que l'Union pourrait donner un élan nouveau à ses processus institutionnels, en résolvant au passage le problème récurrent du « déficit démocratique ».

I. La généralité du modèle parlementaire

Cette généralité est manifeste pour l'ensemble des pays de l'Union qui sont le berceau et le principal groupe de référence du régime parlementaire et il n'est pas difficile de montrer que le modèle sert, pour une bonne part, de référence aux institutions actuelles de l'Union.

L'ensemble des pays de l'Union, sans exception, pratique le régime parlementaire dont le critère juridique, élément-clé pour définir un régime, est, on le sait bien, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Quelle que soit la manière, finalement secondaire, dont le gouvernement est officiellement nommé, intervention du chef de l'Etat, résolution du Parlement (la Suède et maintenant la Finlande),

³ Voir C. BLUMANN, « Essai sur le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne », *Mélanges Benoît Jeanneau – Les mutations contemporaines du droit public*, Dalloz, 2002, pp. 277-292.

investiture ou confiance présumée, le principe de responsabilité a pour conséquence directe que le cabinet doit correspondre, condition nécessaire et suffisante, à une majorité parlementaire dans la Chambre (ou les Chambres, en Italie) devant laquelle son existence peut être mise en cause.

Condition nécessaire et suffisante, car la théorie du régime dit « semi-présidentiel », très en vogue dans les années 70-80 à la suite de Maurice Duverger, n'a plus aujourd'hui beaucoup de réalité⁴. Nous croyons volontiers en France faire preuve d'originalité en ayant un Président de la République élu au suffrage universel direct ... mais si l'on veut bien regarder les choses, sur les huit Républiques de l'Union, cinq (l'Autriche, l'Irlande, la Finlande, le Portugal et donc la France) présentent ce trait contre trois seulement, pour connaître un Président élu par une assemblée de type parlementaire (l'Allemagne, la Grèce, l'Italie). Et ceci n'a en définitive aucune conséquence sur le fonctionnement des institutions : cela a pu en avoir en Finlande jusque dans les années 80, pas ensuite, et certainement pas aujourd'hui puisque la Constitution du 1^{er} mars 2000 enlève beaucoup de ses pouvoirs au Président, notamment celui de désigner le chef du gouvernement. Quant à la France, trois cohabitations successives sont venues rappeler que la véritable élection attributive du pouvoir c'est bien l'élection parlementaire ... jusqu'à ce paradoxe trop peu souligné qui fait que de 1997 à 2002 gouverne, et ce pour la première fois, celui qui a été battu à l'élection présidentielle immédiatement précédente!

Ce modèle institutionnel repose donc sur les relations croisées de trois éléments d'importance inégale, le Gouvernement et le Parlement comme couple difficilement dissociable et, en fait plus effacé, sauf en France hors cohabitation, le chef de l'État.

L'Union européenne connaît quant à elle les mêmes éléments dans son fameux triangle institutionnel. Le rôle de chef de l'État est assuré par le Conseil européen qui réunit au moins deux fois par an les chefs de gouvernement de chacun des quinze pays de l'Union (avec en outre le Président de la République dans le seul cas de la France) et désigne depuis 1976 le Président de la Commission. Cette Commission

⁴ Voir notre article «Sur le qualificatif de semi-présidentiel». Mélanges Patrice Gélard – *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 2000, pp. 229-234.

L'attribution du pouvoir par les électeurs...

européenne, forte de vingt membres, deux pour les cinq grands États et un pour chacun des autres, désignés librement par chaque État membre, constitue, autour de son président, choisi donc d'un commun accord, l'équivalent pour l'Union du gouvernement. Enfin on trouve naturellement dans le rôle parlementaire le Parlement européen, élu depuis 1979 au suffrage universel direct, le même jour et selon une procédure électorale largement uniforme reposant maintenant pour tous les pays sur les règles de la représentation proportionnelle. Et dans les relations établies entre ces institutions, c'est là l'important, on voit bien la montée progressive d'un mouvement de parlementarisation, à l'instar de ce qui s'est passé, au XIX^e siècle principalement, dans les États membres.

Mais de quelle parlementarisation s'agit-il ? Si la classification traditionnelle distingue pour ce qui est du rôle des Parlements, la fonction de législation et la fonction de contrôle, nous préférons pour notre part considérer qu'il y a en fait une trilogie, législation, contrôle et création de l'autorité gouvernementale, cette dernière fonction devant être distinguée de la précédente. Et de fait, on voit bien le renforcement progressif du Parlement européen dans ces trois rôles, ainsi le pouvoir de codécision obtenu dans plusieurs domaines en 1970 puis en 1975, ou, pour le contrôle, la possibilité de censure prévue dès les traités constitutifs⁵, mais avec une grande prudence (double condition de la majorité absolue des membres du Parlement et des deux tiers des suffrages exprimés). Sérieusement envisagée en 1997 et fortement initiée en 1999, la procédure paraissait bien près de réussir lorsqu'elle fut interrompue, en ayant en fait atteint son objectif, par la démission volontaire de la Commission Santer. Mais une faiblesse existe dans la troisième fonction, pour ce qui concerne la création de la Commission : certes le Parlement, d'abord simplement « consulté » a maintenant un droit d'approbation du candidat à la présidence de la Commission, désigné par le Conseil, et cette approbation fut ainsi donnée à Romano Prodi le 5 mai 1999. Mais rien de plus ; autrement dit le Conseil désigne et décide, le Parlement contrôle et éventuellement sanctionne. Comme le note Philippe Lauvaux « c'est la logique du

⁵ Voir J. RIDEU, *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, LGDJ, 3^{ème} éd. 1999, notamment sur la motion de censure pp. 694-697.

parlementarisme dualiste qui paraît le plus adaptée à la structure de l'Union »⁶. Effectivement, nous sommes là dans le parlementarisme du XIX^e siècle, lorsque le chef de l'État existait encore, ce qui n'est plus le cas dans la pratique actuelle des régimes parlementaires où, à notre sens, la troisième fonction, celle de création / légitimation de l'autorité gouvernementale par le Parlement est devenue essentielle.

Si l'on observe la pratique des différents États de l'Union, on constate sans mal qu'elle se caractérise par le fait que l'élection parlementaire devient totalement et exclusivement déterminante pour l'attribution du pouvoir gouvernemental ; et là, pratiques nationales et pratique communautaire divergent radicalement.

L'élection parlementaire devenue élection au suffrage universel indirect du Premier ministre, c'est bien ce que montrent, mois après mois, les résultats des différents scrutins qui rythment la vie des pays de l'Union. Qu'est-ce qui fait l'accès au pouvoir de MM. Blair, Schröder, Zapatero, Jospin, Berlusconi et bien d'autres ? Tout simplement le fait qu'au soir des élections leurs partisans dans la principale Assemblée sont plus nombreux – au point d'atteindre la majorité absolue que ceux de l'autre leader en compétition, MM. Major, Kohl, Rajoy, Juppé ou Rutelli pour reprendre les cas précédents. Cette pratique, traditionnelle au Royaume-Uni, depuis les grands affrontements Gladstone / Disraëli de la fin du XIX^e siècle, s'est aujourd'hui très largement généralisée : une étude que nous avons menée⁷ sur les élections de la période 1996-2000 montre que dans douze cas sur quinze l'électeur par son vote pour un député choisit de façon en quelque sorte automatique un Premier ministre et une équipe gouvernementale formée du parti ou de la coalition qui l'a placé à sa tête. Il y a, il est vrai, trois exceptions où le choix est moins clair, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg en raison du tripartisme que connaissent ces pays et qui permettent des solutions plus variées ; mais, si l'on abaisse le niveau d'exigence, il n'en demeure pas moins que dans les quinze cas c'est le dirigeant du

⁶ Voir P. LAUVAUX, « Le modèle constitutionnel européen comme source d'une Constitution pour l'Europe », P. MAGNETTE éd., *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 21-29, citation p. 28.

⁷ Voir notre article « L'élection du Premier ministre et la théorie du régime parlementaire », *Mélanges Pierre Avril – La République*, Montchrestien, 2001, pp. 517-531.

L'attribution du pouvoir par les électeurs...

premier parti qui deviendra Premier ministre à l'occasion des élections qui lui ont donné ce rang, même si par la suite on pourra trouver çà et là une exception.

De plus, il faut souligner que ceux qui sont ainsi désignés restent en place pour la durée totale de la législature, là encore à de rares exceptions près : on ne peut en apporter la preuve avec les quinze précédemment cités, puisque plusieurs législatures ne sont pas encore parvenues à leur terme, mais on peut le faire aisément en prenant comme exemples celles qui les précèdent. L'examen montre que dans onze cas sur quinze le Premier ministre ira jusqu'au terme normal du véritable mandat qui lui a été implicitement confié par les électeurs, les quatre exceptions relevant pour deux d'entre elles d'un élément accidentel ou en tout cas extérieur à la logique parlementaire (le Luxembourg où Jacques Santer quitte la direction du Gouvernement pour la présidence de la Commission européenne et la France où l'élection présidentielle amène à la succession d'Edouard Balladur par Alain Juppé), les deux dernières en revanche résultant de l'éclatement de la coalition (l'Italie où le départ de la ligue du Nord conduit Silvio Berlusconi à la démission et l'Irlande où le changement d'alliance du Labour fait tomber le gouvernement Reynolds).

Ainsi est pour l'essentiel, en raison de la forte structuration des systèmes de partis, de la nette bipolarisation qui existe presque partout, et malgré les quelques exceptions signalées, la pratique contemporaine du régime parlementaire : l'élection désigne un Premier ministre avec sa majorité, laquelle le soutient jusqu'au terme du mandat et joue avec lui son renouvellement lors de l'élection suivante. Et tel est le véritable enjeu de l'élection parlementaire nationale.

La pratique communautaire est là radicalement différente. Certes, il y a bien des élections au suffrage universel et il y a bien une forte structuration partisane et une réelle bipolarisation : ainsi en 1999, lors des dernières élections, un pôle de gauche incarné par le PSE (parti socialiste européen) et un pôle de droite dominé par le PPE (parti populaire européen) qui, même s'il y a à leurs côtés six petits groupes différents, obtiennent respectivement 180 et 224 sièges, soit au total 404 des 626 mandats en jeu (65%). Mais ces traits, qui pourraient pourtant annoncer une parenté avec les élections nationales, restent sans conséquence majeure et l'élection n'a aucun effet direct

ou indirect sur la composition de la Commission, la déconnexion est même totale. Ainsi en 1994, alors que les élections européennes avaient révélé une poussée à gauche, le Parlement nouvellement élu rencontre, on emploie à dessein ce terme imprécis puisqu'il n'y a donc pas de processus de génération, une Commission présidée par Jacques Santer (choix fait par un sommet européen le 15 juillet 1994 et approuvé par le Parlement le 21 juillet) qui n'est autre que le Premier ministre du Luxembourg où il dirige le parti de droite. Réciproquement les élections de 1999 se caractérisent par un succès de la droite ... et le Parlement élu en juin se voit proposer en juillet une commission présidée par Romano Prodi qui était peu de temps auparavant le Premier ministre de la coalition de gauche en Italie. Le résultat des élections est donc sans influence sur le choix du Président de la Commission et n'en a pas davantage pour ce qui est sa composition.

Celle-ci en effet est déterminée, on le sait bien, sur la base des réalités nationales : les pays qui ont un seul commissaire désignent en règle générale une personnalité qui se situe dans la mouvance gouvernementale et ceux qui en ont deux ont l'habitude de partager entre majorité et opposition ; c'est le cas en 1999 pour l'Espagne, la France et le Royaume-Uni, l'Allemagne partageant elle à l'intérieur de sa coalition entre SPD et Verts, le cas de l'Italie étant plus difficile à cerner puisque, si Romano Prodi est identifiable, Mario Monti l'est moins. Et donc, si on veut l'analyser en termes politiques, la Commission peut être qualifiée de « consociative », en réunissant dans sa composition socialistes, conservateurs, démocrates-chrétiens, libéraux et écologistes... soit la quasi-totalité des forces qui viennent de s'affronter !

Et on peut sans doute voir là l'une des raisons de la désaffection des électeurs pour les élections européennes, facile à mesurer par l'abstention dont on a pu montrer qu'elle n'était en rien, comme on le croit parfois, une particularité française, mais au contraire largement répandue. Ainsi, la comparaison entre l'élection européenne de 1999 et l'élection nationale la plus proche⁸ montre, pour ce qui est du recul de la participation pour la consultation commune, que :

⁸ Voir notre article « Élections européennes et élections nationales : quelle exception française ? », *Mélanges Louis Dubouis – Au carrefour des droits*, Dalloz, 2002, pp. 545-561.

L'attribution du pouvoir par les électeurs...

- trois pays ont un différentiel faible (inférieur à 10 points de pourcentage) : la Belgique, le Luxembourg et la Grèce, mais il faut tout de suite ajouter que le vote y est obligatoire ;
- cinq pays ont un différentiel fort (compris entre 12 et 26 points de pourcentage) : l'Italie, l'Espagne, l'Irlande, la France (qui, avec – 21 points, est dans une position presque exactement moyenne) et le Portugal ;
- sept pays ont un différentiel très fort dépassant 35 point pour le Danemark, l'Autriche, l'Allemagne et la Finlande, 40 points pour la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni qui ferme la marche avec ... 47,6 points.

Et on peut comprendre la perplexité que l'électeur manifeste ainsi : à quoi sert d'apporter son suffrage à un Parlement qui, même s'il a parfois un pouvoir de codécision, ce qui est d'ailleurs peu parlant, ne vote ni l'impôt ni la loi et qui, s'il peut éventuellement censurer la Commission, ne participe que très formellement à son établissement. Il apparaît que le système européen fonctionne avec une contradiction fondamentale : s'il utilise les instruments de la démocratie compétitive, élections disputées et polarisées, c'est pour les mettre au service d'une logique de démocratie consociative, un gouvernement de large union, correspondant à ce que nos voisins suisses appellent une formule magique.

La conclusion qui s'impose est de chercher à savoir si cette contradiction peut être dépassée en transposant le modèle national. Pour cela les instruments existent :

- une procédure électorale largement uniforme et qui pourrait le devenir complètement si se généralisait la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans des circonscriptions régionales d'une dizaine de sièges, cette amplitude modérée renforçant évidemment, par ailleurs, les grands partis à vocation gouvernementale⁹ ;

⁹ La France est allée dans ce sens avec la loi du 11 avril 2003.

- un système de partis communs est en voie d'institutionnalisation d'après le projet sorti des discussions entre le Parlement et la Commission qui prévoit reconnaissance, enregistrement et financement, la question de la discipline de vote restant à poser.

Et on peut parfaitement imaginer que ces instruments soient utilisés, comme dans les pratiques nationales, pour désigner ou pour donner une forte indication en ce qui concerne, à tout le moins, le Président de la Commission. On ne rencontre pas beaucoup d'enthousiasme autour de l'idée parfois évoquée de l'élection au suffrage universel d'un président de l'Europe qui paraît s'inspirer par trop d'un modèle français dont on sait le caractère particulier. En revanche, l'élection indirecte de ce président, selon le modèle national, dont on a montré le caractère général, paraît plus facile à envisager. On peut en effet imaginer que les différentes listes nationales de chaque parti européen fassent campagne derrière un candidat commun à la présidence de la Commission et qu'un vote final du Parlement départage les principaux candidats ainsi prédésignés par les partis et les électeurs, probablement celui du parti populaire européen et celui du parti socialiste européen, suivant la poussée enregistrée lors de l'élection de ce Parlement. C'est ce qui s'est passé, au terme d'une longue évolution, pour les différents pays membres et cette évolution commune pourrait inspirer la refonte des institutions communes. Sans doute, le texte constitutionnel proposé par la Convention européenne amorce-t-il un pas dans cette direction, puisqu'il propose que le Président de la Commission soit élu par le Parlement, sur proposition du Conseil européen. Ce serait, en tout cas, un excellent moyen de donner aux élections européennes l'enjeu européen qui pour le moment leur manque singulièrement !