

Document de travail sur le pouvoir et l'Union européenne

Nilsa Rojas-Hutinel

▶ **To cite this version:**

Nilsa Rojas-Hutinel. Document de travail sur le pouvoir et l'Union européenne. 2019. hal-01479460

HAL Id: hal-01479460
https://hal.science/hal-01479460

Preprint submitted on 28 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

PEUT-ON PARLER DE CONCENTRATION DU POUVOIR DANS L'UNION EUROPÉENNE ?

Nilsa ROJAS-HUTINEL
Docteur en droit public

L'étude présentée ici s'inscrit dans le cadre des recherches réalisées dans la thèse de doctorat, intitulée ***« La séparation du pouvoir dans l'Union européenne »****, qui sera publiée aux* ***éditions Mare & Martin en mai 2017****. Le lecteur désireux de connaître les détails du raisonnement pourra s'y reporter.*

SOMMAIRE

I. – UN RISQUE DE CONCENTRATION CONSTATÉ : LA DÉPOLITISATION D'UN POUVOIR ESSENTIELLEMENT JURIDIQUE

A. – L'identification d'un pouvoir excessivement tourné vers le juridique

B. – La dénonciation d'une stratégie originaire d'exclusion du politique

II. – UN MOUVEMENT DE CONCENTRATION AVÉRÉ : LA SYSTÉMATISATION DE LA DÉPOLITISATION

A. – Une dépolitisation organisée : la place croissante des techniciens dans la prise de décision

B. – Une dépolitisation assumée : l'institutionnalisation du consensus

C. – Une dépolitisation généralisée : la procéduralisation du pouvoir accumulé

« L'Europe est la fille du Droit ».
Paul Lignières[1]

L'Union européenne, en tant qu'entité *sui generis*, ne cessera probablement jamais d'interroger tant son fonctionnement dénote et ne ressemble à rien de connu. La prédominance du droit dans l'Union fait partie de ces aspects qui interpellent. Le droit a été (et continue d'être), l'instrument qui permet d'associer, d'unir les États membres. Mais le droit est également présent, voire omniprésent dans le fonctionnement des institutions et organes de l'Union. On parle alors d'Union de droit comme d'Union par le droit. D'où l'idée que « l'Europe n'est nulle part plus réelle que dans le domaine du droit »[2].

En plus d'être un élément permettant de décrire globalement l'Union, le droit permet aussi d'expliquer la structure de son organisation, les procédures de fonctionnement institutionnel, ses principes existentiels, la portée de son action. Walter Hallstein va jusqu'à affirmer que « la Communauté n'a pas d'infrastructure administrative, pas de pouvoir direct de coercition, pas d'armée, pas de police. Son unique instrument, sa seule arme, c'est le droit qu'elle fixe »[3].

Tout ce « droit » qui permet à l'Union européenne de fonctionner tranche avec les canons nationaux des systèmes institutionnels. Car il est manifeste que le droit, vu comme l'ADN de l'Union, conduit à ce que le pouvoir de l'Union soit d'une nature spécifique : ni similaire à la nature du pouvoir d'un État, ni identique à la nature du pouvoir d'une organisation internationale. C'est d'ailleurs une erreur communément admise que celle qui consiste à estimer que le pouvoir est identique en tout lieu. Le sociologue Guy Rocher d'aviser que réduire la définition du pouvoir à l'État conduit à écarter toutes les autres formes de pouvoir : « parler du pouvoir pour désigner [uniquement] l'État, c'est exclure du discours sur le pouvoir toutes les autres machines à pouvoir hors de l'État »[4] telles que l'Union européenne.

Admettre que la nature du pouvoir de l'Union diffère des systèmes connus entraîne toute une série de questionnements et de complications qu'il est pourtant nécessaire de traiter. Le pouvoir étant au centre de toute organisation juridique, au centre de tout système politique, il est indispensable d'identifier la nature du pouvoir en présence avant de le séparer, de l'organiser. En un mot, une organisation du pouvoir ne peut être efficace que si elle se construit autour de la nature du pouvoir en présence. À défaut d'organisation adéquate, c'est l'ensemble de l'entité juridique qui est mis en danger. Comme de nombreux auteurs avant et après lui, Montesquieu a mis en avant le risque de voir exercer par un même organe, une même institution, l'ensemble du pouvoir et des fonctions qui en découlent. La « concentration » ainsi décrite comme la monopolisation du pouvoir au sein d'un même corps s'incarnait dans le despotisme et l'arbitraire. Or, « victime de ce strabisme qui nous fait chercher [la concentration] là où nous sommes habitués à l[a] trouver 'au

[1] P. LIGNIERES, Le temps des juristes. Contribution juridique à la croissance européenne, Paris, LexisNexis, 2012, coll. Essais, p.36.

[2] Comité de réflexion sur le préambule de la Constitution – « Comité Veil », *Rapport au président de la République*, Paris, La documentation Française, décembre 2008, p. 41

[3] Intervention de Walter Hallstein à la session de juin 1965 du Parlement européen, reproduite *in RTDE*, 1965, p. 250.

[4] G. ROCHER, « Droit, pouvoir et domination », *Sociologie et sociétés*, vol. 18, n°1, avril 1986, p. 37.

national' »[5], nous sommes amenés à clamer, bien trop promptement, que l'Union ne semble pas être sujette au risque de concentration puisqu'une simple observation de l'organisation de son pouvoir permet de constater que celui-ci est séparé, structuré et divisé. La division des pouvoirs étant l'ennemi de la concentration, ceci expliquerait cela et le sujet serait clos. Mais despotisme et arbitraire constituant des risques de concentration intimement reliés à la nature des fonctions étatiques qui, elles-mêmes, procèdent d'un pouvoir étatique d'essence politique, de tels risques ne sont pas exportables à l'Union. Dans une organisation fondamentalement différente de celle d'un État, comme l'est l'Union européenne, il va sans dire que les risques sont bien différents de ceux énumérés par Montesquieu. D'où l'intérêt du questionnement sur le risque de concentration du pouvoir dans l'Union. Autrement dit, si le pouvoir de l'Union est de nature différente de celui d'un État, l'Union européenne est-elle épargnée par le risque de concentration ?

Cette question implique de s'abstraire des présupposés traditionnels qui entourent l'organisation du pouvoir. Car si l'on accepte de percer l'énigme de la nature spécifique du pouvoir dans l'Union européenne, pourra être perçu le déséquilibre qui caractérise ce pouvoir depuis l'origine de la construction européenne. Pourra alors s'entrouvrir le constat d'un risque de concentration procédant de la dépolitisation d'un pouvoir essentiellement juridique (I).

Au bout du chemin, le traitement accordé de nos jours aux causes de ce déséquilibre permettra de discerner que le mouvement de concentration est avéré et qu'il résulte d'une systématisation de la dépolitisation (II).

I. – UN RISQUE DE CONCENTRATION CONSTATÉ : LA DÉPOLITISATION D'UN POUVOIR ESSENTIELLEMENT JURIDIQUE

Dans le domaine de l'organisation des pouvoirs, la concentration est la caractérisation d'un excès. Dans cette optique, il faut garder à l'esprit que toute marque de déséquilibre constitue un indicateur avertissant qu'un risque de concentration peut se manifester et ce, d'autant plus si le déséquilibre identifié est congénital à l'organisation créée. En ce sens, l'examen de la nature du pouvoir de l'Union doit déjà alerter, son identification révélant un pouvoir excessivement tourné vers le juridique (A). À cela s'ajoute le fait que le déséquilibre n'est pas le résultat d'un défaut accidentel ou d'une pratique qui aurait progressivement dévié, mais a été orchestré dès le début de la construction à travers la méthode choisie : le fonctionnalisme, qui doit être dénoncé comme une stratégie originaire d'exclusion du politique (B).

A. – L'identification d'un pouvoir excessivement tourné vers le juridique

Avant de caractériser la nature du pouvoir dans l'Union, une précaution s'impose. La distinction doit être faite entre deux natures de pouvoir que les auteurs opposent souvent et qui reviennent éternellement quand il s'agit de décrire les entités juridiques : « pouvoir politique » et « pouvoir juridique ». Bien que ces deux

[5] Formule empruntée à A. VAUCHEZ, *L'Union par le droit*, Paris, Sciences po. Les presses, 2013, p.18.

notions soient absentes des dictionnaires juridiques, leur étude a intéressé de nombreux auteurs qui se sont attelés à dégager des critères d'identification.

Parmi les critères d'identification du pouvoir politique figure, en premier lieu, « la décision » [6]. Pour Julien Freund et Carl Schmitt, cet acte de volonté qu'est la « décision » doit être entendu comme une forme d'autorité affranchie des raisons qui l'ont amenée à s'exprimer[7]. Autrement dit, la décision « ne dérive pas nécessairement de normes, de lois, d'un programme ou même de décisions antérieures. Elle est tout entière en elle-même et tire sa force de la volonté qui l'anime »[8]. Le professeur Michel Troper qualifie d'ailleurs de « *politique* tout ce qui est l'expression de la volonté c'est-à-dire des valeurs, des préférences des hommes qui forment une autorité publique »[9].

Ensuite, le pouvoir politique trouve à s'exprimer dans le cadre d'un débat qui voit s'opposer différentes opinions, divers points de vue. En ce sens, comme l'affirme l'historien Moses Finley, la politique est « une activité compétitive, un lieu d'affrontement (…) une lutte entre des intérêts et des arguments divers et potentiellement opposés, portés à l'intérieur d'une communauté politique par des forces politiques et des structures partisanes » [10].

Enfin, le pouvoir politique a ceci de particulier qu'il n'est pas motivé par l'expression d'une vérité. L'utilité de la décision politique, par opposition à la recherche de la vérité, peut être retrouvée dans le discours de Nicolas Machiavel et de Julien Freund qui mettent chacun en avant cette idée que la décision, en tant que manifestation du pouvoir politique, n'a pas vocation à être absolument objective mais « opportune et efficace » et qu'elle conduit à une « rupture de la délibération qui autrement serait sans fin »[11]. Il en découle que la politique se caractérise également à travers l'action.

De ces divers éléments, on retiendra deux critères d'identification du pouvoir politique. Le premier est la décision qui doit être entendue comme la manifestation d'une volition[12], c'est-à-dire l'effet produit par la volonté. Cette décision comporte deux spécificités. Elle peut être la marque d'une volonté discrétionnaire et ne vise pas de vérité rationnelle. Le deuxième critère d'identification du pouvoir politique est l'action qui tranche avec l'inaction et le *statu quo* et marque la fin des délibérations.

Quant aux critères d'identification du pouvoir juridique, ils sont le plus souvent présentés par opposition au pouvoir politique. Ainsi, pour Raymond Saleilles, contrairement au pouvoir politique, le pouvoir juridique n'est pas nécessairement lié à « la volonté,[13] car *le juridique* exclut

---

[6] J. FREUND, *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, éd. Sirey, coll. Points, 1965, p. 28.

[7] C. SCHMITT, « Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung », in Verfassungsrechtliche Aufsätze, Berlin, 1958, p. 79.

[8] J. FREUND, *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, éd. Sirey, coll. Points, 1965, p. 28.

[9] M. TROPER, « Le constitutionnalisme entre droit et politique », *in Droit et politique*, CURAPP, PUF, 1993, p. 84.

[10] M. FINLEY, *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, cité par T. CHOPIN et L. MACEK, « Après Lisbonne, le défi de la politisation de l'Union européenne », *Les études du CERI*, n°165, mai 2010, p. 20.

[11] J. FREUND, *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, éd. Sirey, coll. Points, 1965, p. 28.

[12] « La volonté est la faculté de vouloir ; la volition est un acte de la volonté », dictionnaire *Le Littré*, entrée « volition ».

[13] Voir en ce sens, R. SALEILLES, *De la personnalité juridique [1910]*, Paris, La Mémoire du droit, 2003.

les manifestations autoritaires en ce qu'elles peuvent entraîner des affrontements. C'est un pouvoir qui postule à l'assentiment, à la neutralisation des tensions.

De même, si le pouvoir politique ne recherche pas la *vérité*, le pouvoir juridique se manifeste par des décisions fondées sur l'information et la connaissance[14], en tant qu'elles légitiment les projets élaborés sur cette base[15].

Enfin, le pouvoir juridique se caractérise également, sans surprise par son produit : le droit. Ainsi, le pouvoir juridique s'exprime à travers la création de normes juridiques.

Cela conduit à qualifier le pouvoir juridique de pouvoir d'encadrement car l'encadrement se fonde sur l'information pour atteindre la cohérence en ce sens que cette activité permet d'unir des règles isolées sous des principes communs en les plaçant, comme le dit le professeur Jacques Chevallier, « sous l'empire de la rationalité »[16], ce qui conforte à nouveau sa distinction vis-à-vis d'un pouvoir politique.

Pouvoir juridique et pouvoir politique ne semblent pas pour autant imperméables l'un de l'autre. Le pouvoir juridique conduit parfois à limiter l'expression du pouvoir politique[17]. Les critères d'identification dégagés permettent néanmoins de mieux cerner les contours de ces deux expressions et ainsi de déterminer quelle est la nature du pouvoir exercé par l'Union européenne.

Les motivations de la construction des Communautés puis de l'Union européenne nous offrent un premier élément de réponse. La recherche de l'instauration d'une paix entre les peuples, explique pourquoi, de l'aveu même des pères fondateurs, le pouvoir juridique a été, valorisé au mépris d'un pouvoir politique vecteur d'affrontements et de confrontations. Par ailleurs, la volonté de respecter les différences entre États, principe essentiel de la construction de l'Union[18], explique également la préférence des acteurs vis-à-vis du pouvoir juridique seul capable de faire cohabiter au sein de la même organisation les antagonismes et disparités, le droit ayant la vertu de rassembler sans pour autant imposer[19].

Au-delà de cette présence *primaire* du pouvoir juridique qui innerve la construction de l'Union, l'idée que le pouvoir juridique s'est profondément ancré

---

[14] Voir en ce sens, M. TROPER : « pour les sociologues, comme pour les juristes autres que les réalistes, est *juridique* la décision qui n'est pas l'expression de la volonté de son auteur, mais qui résulte d'une connaissance ou d'une découverte, dans un texte ou dans un ensemble de textes, ou dans la totalité d'un système juridique ou bien dans le droit naturel ou encore toute décision qui peut être inférée de cette connaissance. Au contraire est *politique* tout ce qui est l'expression de la volonté c'est-à-dire des valeurs, des préférences des hommes qui forment une autorité publique », M. TROPER, « Le constitutionnalisme entre droit et politique », *in Droit et politique*, CURAPP, PUF, 1993, p. 84.

[15] E. DAMETTE, *Didactique du français juridique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 78.

[16] J. CHEVALLIER, « L'ordre juridique », *in Le droit en procès*, coll. du Centre universitaire des recherches administratives et politiques de Picardie, PUF, 1983, p. 11.

[17] Pour le professeur Emmanuel Dockès, l'encadrement qui résulte des normes juridiques en fait « l'outil par excellence de toute recherche de réduction du pouvoir », E. DOCKES, *Valeurs de la démocratie*, Paris, Dalloz, 2004, p. 106.

[18] L'Union revendique la reconnaissance des différences : la devise de l'Union « unie dans la diversité » et l'article 4§2 TUE attestent de cette volonté.

[19] Comme le dit L. Crivat, le droit permet de « réconcilier l'hétérogénéité de fait de l'Union européenne avec l'homogénéité théorique des objectifs fixés », L. CRIVAT, « Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne », EURYOPA, études 6-1997, p. 1, http://www.unige.ch/gsi/recherche/publications-1/euryopa/crivat.pdf

au mépris du pouvoir politique se perçoit également à travers les manifestations du pouvoir de l'Union.

En premier lieu, la prise de décision dans l'Union, à tous les niveaux, révèle une recherche d'*objectivisation* visant à restreindre les hypothèses de conflits, d'oppositions partisanes. La pratique de la consultation systématique précédant toute prise de décision est révélatrice : cette pratique consiste à informer les gouvernants sur des sujets techniques avant l'élaboration des politiques (*policies*). Or, derrière cette recherche d'une forme d'objectivité, de vérité, se trouve un moyen de transcender la diversité des intérêts nationaux et les logiques nationales partisanes[20] en favorisant la constitution d'alliances[21].

Une autre mesure vise également à accroître l'objectivisation et, par-delà, à restreindre les conflits. Il s'agit du rejet de la prise de décision à la majorité. Le dénigrement du vote au sein de certaines institutions a été relevé par plusieurs auteurs[22]. Le pouvoir semble ainsi soustrait des confrontations politiques.

En second lieu, la fixation d'objectifs communs aux États membres confirme le souci d'encadrement que traduit l'expression du pouvoir juridique. Cette idée est parfaitement résumée par le professeur Jean-Bernard Auby : « nos sociétés sont imbriquées les unes dans les autres par l'effet de liens économiques, culturels, sociaux… de plus en plus serrés. Sur ces liens, les pouvoirs politiques n'exercent qu'un contrôle limité. C'est donc peut-être largement par le droit, et non par les rapports de force, les jeux de puissance, que se régule le système que ces liens composent »[23]. La recherche d'une cohérence entre ordres juridiques nationaux par la production de règles juridiques apparaît comme une nécessité qui s'impose pour atteindre les objectifs fixés.

Tous ces éléments semblent confirmer que l'Union exerce un pouvoir de nature juridique qui peut trancher avec les ambitions et les domaines politiques qu'elle aborde. Aussi, lorsque l'économiste Jean-Paul Fitoussi évoque les enjeux proprement politiques que l'Union est chargée d'aborder, il regrette que l'Union exerce encore un pouvoir juridique qu'il présente comme un gouvernement par « des règles » plutôt que par « des choix »[24].

Reste que la préférence pour l'exercice du pouvoir juridique n'a pas empêché l'émergence ou l'évolution de certains pouvoirs institutionnels d'essence politique ou du moins, dont la raison d'être est la nécessité de politique au sein de l'Union.

Prenons le cas de la création du Conseil européen. Selon le rapport Tindemans, « les structures institutionnelles mises en place par les traités se sont révélées dans la pratique trop faibles pour

---

[20] C. ROBERT, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne, Administrer l'Union européenne*, n°11, automne 2003, L'Harmattan, pp. 62-63.

[21] S. MAZEY, J. J. RICHARDSON, « La commission européenne : une bourse pour les idées et les intérêts », *RFSP*, vol. 46, n°3, 1996, pp. 409-430.

[22] Voir en ce sens, D. NAURIN, « Why give reason ? Motivating preferences in the working groups of the Council of the EU », Paper prepared for the ARENA seminar, Oslo, 22 May, p. 8 ; S. NOVAK, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du consensus*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2011 ; M. WESTLAKE, The Council of the European Union, Londres, New York, Cartermill, Stockton, 1995, p. 316.

[23] J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'Etat*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes Droit, 2ème éd., 2010, p. 184.

[24] J. P. FITOUSSI, *La règle et le choix. De la souveraineté économique en Europe*, Paris, Seuil, coll. La République des idées, 2002, p. 7.

assurer de manière permanente l'impulsion politique nécessaire à la construction européenne »[25]. Il s'est donc avéré nécessaire d'instaurer une périodicité des réunions des chefs d'État et de gouvernement afin de compenser « l'inévitable pesanteur des institutions nées des traités en imposant un arbitrage 'politique' »[26]. En dépit d'un mode de prise de décision marqué, là aussi, par le consensus, le Conseil européen apparaît comme une institution exerçant une mission éminemment politique.

La modification de la procédure de désignation des députés européens en 1976 est un autre élément attestant de la présence du pouvoir politique. L'élection démocratique favorise l'émergence d'un affrontement entre des options partisanes, des programmes politiques, que les citoyens seront amenés à trancher à travers un vote majoritaire. Insérée dans le système juridique des Communautés, l'élection des députés au suffrage universel direct a donc permis de politiser un espace d'exercice du pouvoir européen.

Par ailleurs, il est des cas où le système juridique de l'Union met en place certaines procédures qui, en organisant la manière dont devra s'exercer le pouvoir de l'Union, peuvent permettre aux critères du pouvoir politique de se révéler. Cela est vrai pour la procédure de codécision qui donne la possibilité à chaque député d'énoncer un choix, une position politique, conduisant, par là même à ce que l'un des critères du pouvoir politique puisse s'exprimer. La même logique peut être soulignée pour le pouvoir d'initiative législative attribué à la Commission qui correspond à un travail d'élaboration d'une norme juridique dont le contenu peut être marqué par un choix, une position politique.

Ces derniers éléments tendent donc à nuancer partiellement l'affirmation selon laquelle seuls les critères du pouvoir juridique peuvent être relevés dans l'Union. Néanmoins, les critères du pouvoir juridique restent prépondérants et seul un exercice particulier du pouvoir peut permettre aux critères du pouvoir politique de s'exprimer. L'existence d'un pouvoir politique de l'Union reste avant tout une possibilité, une potentialité. Dès lors, il sera retenu que le pouvoir de l'Union est un *pouvoir essentiellement juridique*.

L'étude de la nature du pouvoir de l'Union ainsi menée permet d'identifier un déséquilibre qui, si l'on n'y fait pas attention, fait craindre un excès du versant juridique de ce pouvoir et, à terme, une concentration du pouvoir juridique. Or, la méthode sur laquelle repose l'Union contribue à accroître ce déséquilibre en prônant une révocation du pouvoir politique dans l'Union.

B. – La dénonciation d'une stratégie originaire d'exclusion du politique

La construction de l'Union ne peut être évoquée sans faire référence à la méthode fonctionnaliste. Celle-ci a fortement imprégné le mode d'édification des Communautés et de l'Union européenne. Or, la philosophie de cette méthode peut être comprise comme une juridicisation volontaire et assumée du pouvoir. Que l'on en juge.

Jean Monnet, tout comme d'autres fonctionnalistes[27], considérait que les guerres qui se sont succédé tout au long du vingtième siècle étaient nées des rivalités politiques et idéologiques nationales. L'État étant le cadre de la lutte du pouvoir par excellence, les fonctionnalistes voyaient en

[25] *Rapport Tindemans*, Bruxelles Bulletin des Communautés européennes, supplément 1/76, 29 décembre 1975.

[26] « Le Conseil Européen, origine, rôle et perspectives », *AFDI*, vol. 21, 1975, p. 901.

[27] Tels que Konrad ADENAUER, Alcide De GASPERI, Robert Schuman et Paul Henri SPAAK.

la dépolitisation à l'échelle internationale un moyen de restreindre les conflits interétatiques pour garantir la paix. Cette analyse peut être rapprochée de la pensée du philosophe et théoricien Philip Pettit[28], pour qui le pouvoir politique a ceci de contestable qu'il aboutit à la mise en place d'une prise de décision majoritaire et à soumettre les positions minoritaires. De ce fait, la logique de dépolitisation apparaît comme un moyen de lutter contre l'arbitraire et constitue le gage que les décisions prises ne seront pas porteuses d'une domination. Pour parvenir à un tel résultat, Jean Monnet valorisait la mise en place d'un ordre du jour précis qui mettait de côté les désaccords idéologiques[29]. Il peut donc être admis que les fonctionnalistes favorisaient les questions pouvant être soustraites de la politique, c'est-à-dire toutes les questions n'impliquant pas de confrontation compétitive.

Force est également de constater que les fonctionnalistes ont théorisé un système de gouvernance dans lequel l'élaboration des décisions à l'échelle de l'Union européenne reviendrait prioritairement à des experts, des techniciens plutôt qu'à des hommes politiques, qu'ils soient issus des gouvernements ou élus pour exercer le pouvoir. Jean Monnet voyait d'ailleurs dans le fonctionnalisme un moyen de corriger « les défauts du jeu politique par les vertus de la technocratie. À l'instabilité électorale, il fallait répondre par la continuité de la fonction publique ; à l'obsession du court terme, substituer la planification ; à la rhétorique opposer la connaissance technique des économistes et des ingénieurs ; aux intérêts particuliers l'impartialité des juristes »[30]. Les fonctionnalistes ont donc encouragé une approche technique des débats pour construire des compromis. Stratégiquement, ils avançaient la nécessité d'« écarter les positions trop tranchées ou trop claires (…) les détails techniques permet[tant] d'introduire des nuances, des ambiguïtés, de complexifier le sens du texte afin qu'un maximum de positions opposées s'y retrouvent »[31].

En prônant la technicité, les fonctionnalistes souhaitent soustraire les débats des clivages idéologiques qui amènent trop souvent à générer des points de vue arrêtés. Selon le raisonnement des Pères fondateurs, « même si, *a priori*, les députés, les Commissaires et les membres du Conseil n'ont pas les mêmes profils et compétences et ne partagent pas les mêmes visions de l'intégration européenne et des politiques à conduire, l'expertise et le droit se sont imposés comme un langage commun, propice à permettre l'action concertée – plus ou moins conflictuelle –

---

[28] P. PETTIT, *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement*, Paris, Gallimard, 2004, p. 88.

[29] Jean MONNET attribuait une importance fondamentale à la rencontre des esprits qui, en se confrontant, parvenaient à estomper les divergences et favorisaient l'harmonisation : « II faut déterminer ce qu'il y a de commun dans les intérêts des hommes et les amener à l'admettre. La plupart des hommes sont de bonne volonté, mais ils ne voient que leur propre point de vue. Il faut les réunir autour d'une table et les faire parler de la même chose en même temps ». F. Fontaine : « L'homme qui change le monde sous nos yeux », Réalités, déc. 1962, p. 100. C'est la multiplication des réunions, des rencontres qui permet de trouver des accords et d'atteindre l'unanimité. Il estimait que « la connaissance prise en commun des problèmes communs facilite grandement les décisions et leur compréhension par tous lorsqu'elles sont prises. Dans beaucoup de cas, l'action résulte de la consultation elle-même », J. MONNET, Rapport général, nov. 1946, pp. 6, 1; cf. 21, p.100.

[30] P. MAGNETTE, *Le Régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 3ème éd., p. 41.

[31] P. HAROCHE, *L'Union européenne au milieu du gué. Entre compromis internationaux et quête de démocratie*, Paris, Economica, coll. Études politiques, 2009, p. 49.

des institutions et le contrôle des unes par les autres »[32].

Dès lors, au début de la construction européenne, la *politisation* de l'entité supranationale n'occupait pas une place fondamentale dans la stratégie envisagée. L'approche fonctionnaliste de Jean Monnet qualifiée de « délibérément pragmatique, non idéologique, anti-rhétorique »[33] semble y avoir contribué en mettant de côté le « grand dessein [pour lui préférer] des projets concrets, des petits pas, (…) la patiente maturation d'intérêts communs »[34]. Suivant l'approche fonctionnelle, les États membres font converger leurs intérêts en choisissant des enjeux peu politisés pour lesquels il y a peu de conflits d'intérêts, tels que l'abaissement des barrières douanières[35].

Si cette méthode fonctionnaliste a largement contribué au développement de l'Union européenne, elle ne semble plus correspondre aux enjeux actuels, contrairement à ce qu'affirmait le professeur Stanley Hoffmann, pour qui les États se contenteraient de déléguer des compétences relevant du terrain de politique basse (économie) sans aller jusqu'à concéder l'intégration des domaines de politique haute, (politique étrangère et de sécurité)[36]. L'Union européenne est désormais compétente dans des domaines pour lesquels les clivages partisans peuvent et doivent être évités. Des divergences latentes apparaissent dans le cadre de la politique agricole commune ou encore l'harmonisation des fiscalités. Plus l'Union intègre des domaines de la souveraineté nationale, plus l'éviction de la politique crée une tension entre États membres et Union européenne. Bien que l'éviction des sujets politiques au profit d'une approche technique sembet constituer un procédé efficace, le niveau d'intégration atteint laisse à penser que le fonctionnalisme n'est plus une optio »[37].

Le décalage entre les enjeux actuels de l'Union européenne, les compétences transférées et la nature du pouvoir privilégié révèle que l'Union s'expose manifestement à un risque de concentration. Le terreau offert par la combinaison d'un pouvoir essentiellement juridique et d'une stratégie originaire d'éviction du politique donne corps à cette probabilité de concentration. Or, la dépolitisation qui continue de dominer l'exercice du pouvoir des institutions décisionnelles (au point de devenir une véritable logique de fonctionnement) associée à la poursuite de l'intégration européenne, conforte l'idée que le mouvement de concentration dans l'Union est déjà entamé.

---

[32] O. COSTA, P. MAGNETTE, « Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union européenne », *in Politiques et Management public*, vol. 19, n°1, 2001, p. 111.

[33] Notre Europe, La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union : reconnaître ce qui nous lie. L'identité européenne. Compte rendu du séminaire du 24 novembre 2005, Paris, Études et Recherches, n°48, 2006, Avant-propos.

[34] Notre Europe, La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union : reconnaître ce qui nous lie. L'identité européenne. Compte rendu du séminaire du 24 novembre 2005, Paris, Études et Recherches, n°48, 2006, Avant-propos.

[35] Il faut rappeler que la méthode fonctionnelle « se distingue d'une approche de type constitutionnel. C'est une stratégie graduelle de transformation (…) orientée (…) par les 'nécessités' et les 'besoins' communs ». G. DEVIN, « Que reste-t-il du fonctionnalisme international ? », *Critique internationale* 1/2008, n° 38, p. 139.

[36] S. HOFFMANN, « The European Process at Atlantic Crosspurposes », *Journal of Common Market Studies*, Conference on International Organization Bellagio, june 12–16, 1964, The European Process at Atlantic Cross-purposes, 1964, n° 3, pp. 85-101.

[37] P. LAGROU, « La 'crise européenne' », *in*, P. MAGNETTE, A. WEYEMBERGH (dir.), *L'Union européenne : la fin d'une crise ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, p. 23.

II. – UN MOUVEMENT DE CONCENTRATION AVÉRÉ : LA SYSTÉMATISATION DE LA DÉPOLITISATION

Le diagnostic d'un risque de concentration dans l'Union résultant de la monopolisation du pouvoir de nature juridique a été posé. Logiquement, la thérapeutique idoine consisterait à multiplier les mécanismes de « déjuridicisation » ou à renforcer le pouvoir politique de manière parallèle. Autrement dit, le moyen le plus sûr pour éviter la concentration du pouvoir juridique est d'introduire du politique, de limiter l'exercice du pouvoir juridique et bien sûr, de mettre un terme à l'entreprise de dépolitisation. Pourtant, le système de l'Union ne semble pas aller dans ce sens. Les institutions décisionnelles ont érigé la dépolitisation en véritable marque de fabrique. Qu'elle soit organisée par les institutions avec la place croissante des techniciens dans la prise de décision (A), ou bien assumée par les membres des institutions avec l'institutionnalisation du consensus (B), ou enfin généralisée avec la procéduralisation du pouvoir accumulé (C) au sein de l'Union européenne, la dépolitisation du pouvoir de l'Union apparaît systématisée car inscrite dans le cadre de fonctionnement des institutions et de l'Union dans son ensemble.

A. – Une dépolitisation organisée : la place croissante des techniciens dans la prise de décision

Le recours à l'expertise est l'une des manifestations principales de l'ascendance croissante de l'administration et des techniques sur l'action politique. La valorisation des techniciens dans le processus décisionnel des institutions de l'Union répond effectivement à cette volonté itérative de transcender les divergences, de limiter les oppositions partisanes.

Il ne fait aucun doute que la place des *experts* dans le processus de prise de décision et de création normative est devenue particulièrement importante, des « nuées de comités et des milliers d'experts voltig[eant] autour des deux principales institutions qui incarnent le pouvoir actif de décision, la Commission et le Conseil »[38]. La figure de l'expert dans l'espace institutionnel ne cesse de croître au point qu'elle semble s'être institutionnalisée.

À cet égard, l'élément le plus révélateur est l'emploi qu'en fait la Commission européenne dans l'exercice de son pouvoir d'initiative législative[39]. Selon ses propres propos, l'expertise lui permet de disposer des connaissances techniques nécessaires à l'élaboration des politiques tout en palliant ses insuffisances : « les services de la Commission n'ont pas la 'science infuse', ils doivent consulter les experts compétents au niveau aussi bien national qu'européen avant de rédiger leurs projets d'actes juridiques »[40].

Particulièrement impliqués dans le processus de préparation des initiatives, ces *experts* sont, en revanche, dépourvus de pouvoir de décision[41]. C'est donc bien la

[38] D. SIDJANSKI, « Communauté européenne 1992 : gouvernement de comités ? », *Pouvoirs*, 1993 n° 43, p. 71.

[39] En 2004, le Secrétariat général de la Commission a répertorié 1035 groupes d'experts.

[40] F. ANDREONE, E. NEFRAMI et P. PONZANO, « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2010/3 n° 135, p. 706.

[41] Selon le secrétariat général de la Commission, « un groupe d'experts peut être défini comme une entité consultative composée d'experts nationaux et/ou du secteur privé, mise en place par la Commission afin de la conseiller. Un groupe d'experts est chargé essentiellement d'assister la Commission et ses services dans la

Commission qui est appelée à trancher et à prendre une position après avoir recueilli le travail des experts. Mais, ce qui ne devait être qu'une pratique de consultation permettant de prendre des décisions adéquates et de légitimer la compétence d'initiative législative est devenu peu à peu un automatisme.

Plus à même de neutraliser les controverses entre États membres et intérêts divergents[42], le recours à l'expertise contribue à faire de l'exercice du pouvoir politique d'initiative législative confié à la Commission, un pouvoir *dépolitisé*. Cette pratique met en lumière les rapports antinomiques entre le *technocrate* et le *politique*[43].

Au sein du Conseil de l'Union aussi, le recours à l'étude technique est habituel. Avant même de parvenir au Conseil, les propositions de la Commission sont traitées par des groupes de travail. Ces groupes se composent d'experts envoyés par les États membres pour les représenter, ou de fonctionnaires nationaux attachés aux Représentations Permanentes des États membres à Bruxelles chargés de jouer le rôle dévolu aux ministres des États membres au sein du Conseil de l'Union. Leur travail consiste à *défricher* les propositions età procéder aux premières négociations. Dès cette phase, la proposition fait donc l'objet d'une négociation visant à faire émerger des accords. C'est à travers la Représentation permanente que la position officielle de l'État membre s'exprime. La Représentation permanente manifeste ainsi les préoccupations du gouvernement en effectuant des démarches officielles et prépare en amont les délibérations des ministres.

Ce n'est qu'une fois cette première étape aboutie que les dossiers parviennent au COREPER ou, pour une partie des dossiers agricoles, au Comité Spécial Agriculture (CSA).

Au regard de la différence de nature des questions traitées, deux configurations ont été créées. Le COREPER I est en charge de la préparation des Conseils spécialisés. Il est donc amené à trancher des questions techniques. Dans ce cadre, la Représentation permanente se charge de gérer les questions techniques pour ne laisser à la charge des ministres que les questions ayant une dimension politique[44]. Le COREPER II prépare, quant à lui, les

---

préparation des propositions législatives et des initiatives politiques (droit d'initiative de la Commission) ainsi que dans ses tâches de surveillance et de coordination ou de coopération avec les États membres ».

[42] Selon C. ROBERT, la Commission mobilise « de manière privilégiée, des modes d'action et des registres de légitimation qui fonctionnent sur le principe d'un effacement de la dimension politique de son travail. En occultant la dimension créatrice de son action, comme en masquant la dimension idéologique des choix sur lesquels elle repose, la Commission peut, en effet, non seulement revendiquer une capacité à définir l'intérêt général communautaire, mais aussi s'en arroger le monopole, au nom d'une objectivité et d'une indépendance dont ses partenaires politiques seraient constitutivement dépourvus. Cette configuration spécifique conduit les agents de la Commission à investir l'expertise d'un sens particulier et de fonctions stratégiques, contribuant ainsi à expliquer l'usage intensif qu'ils en font », C. ROBERT, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne, Administrer l'Union européenne*, L'Harmattan, n°11, automne 2003, p. 60.

[43] Voir en ce sens P. MAGNETTE, *L'Europe, l'État et la démocratie. Le souverain apprivoisé*, Bruxelles, Complexes, coll. « Études européennes », 2000, notamment pp. 111-138 « technocrates et politiques » ; W. BEAUVALLET, *Profession : Eurodéputé. Les élus français au Parlement européen et l'institutionnalisation d'une nouvelle figure politique et élective (1979-2004)*, Thèses de doctorat, Université Robert Schuman, 2007, pp. 288-289.

[44] P. ACHARD, « Les incidences des Communautés européennes sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration française », *in Les Communautés européennes et le droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1972, pp. 23-36, p. 31.

questions de nature politique ou institutionnelle.

C'est au sein du COREPER qu'ont lieu les premières négociations. Si la proposition de la Commission trouve un accord au sein du COREPER, elle sera adoptée en Conseil sans débat. Or, ces questions constituent environ 75 % des décisions arrêtées par le Conseil. Le cas échéant, s'il n'y a pas d'accord, la proposition sera soumise au Conseil qui sera chargé de poursuivre la négociation.

Il peut donc être affirmé que dans la majorité des cas, les propositions sont adoptées non pas par le Conseil de l'Union, mais par le COREPER. Alors que les ministres se réunissent, dans le meilleur des cas, une fois par mois, les membres du COREPER se réunissent toutes les semaines. Le COREPER apparaît donc comme le lieu principal de la prise de décision, la mission des Représentants Permanents étant de permettre l'adoption du plus grand nombre de textes possibles par les ministres sans que ceux-ci aient à discuter de leur contenu en Conseil.

Sans aller jusqu'à affirmer que le Conseil s'est « juridiquement départi de son pouvoir de décision »[45], il est clair que Représentants Permanents et diplomates occupent une place fondamentale dans l'exercice du pouvoir *législatif* qui incombe aux ministres des États membres. Technicisé, le pouvoir du Conseil tel qu'il est exercé apparaît dépolitisé. Il serait alors souhaitable que les propositions de la Commission présentées au Conseil portent sur des sujets moins techniques afin que le COREPER ne supplante pas la place du Conseil.

Car il est essentiel que, dans l'optique de lutte contre la concentration du pouvoir dans l'Union, le politique prenne parfois l'ascendant sur le juridique. Pourtant, force est de constater qu'en plus du recours à la figure de l'expert, les institutions exploitent également la prise de décision par consensus.

B. – Une dépolitisation assumée : l'institutionnalisation du consensus

À l'égal de l'introduction de techniciens dans la prise de décision, la recherche du consensus apparaît comme une pratique des institutions renforçant la dépolitisation du pouvoir dans l'Union. Ce procédé peut notamment être observé au sein du Conseil et du Parlement européen.

Au sein du Conseil de l'Union, il est effectivement entendu que les débats sont dominés par le consensus[46] lequel prend la forme d'un *vote formel*. Cette technique traduit le procédé du vote à main levée ou du *tour de table* permettant à chaque membre d'exposer sa position. En pratique lors d'un *vote formel*, au lieu de faire voter les membres du Conseil, le président fait une proposition, et si aucun membre n'y objecte, celle-ci est estimée avoir été adoptée. D'ailleurs, un compromis établi par les ministres des Affaires étrangères réunis à Luxembourg les 28 et 29 janvier 1966[47] a permis d'entériner cette pratique rendant les votes extrêmement rares. Bien que ce compromis, qualifié d accord sur le

[45] A. RIGAUX, « Comité des Représentants permanents », *in Répertoire de droit communautaire*, Paris, Dalloz, 1993, p. 7.

[46] Voir en ce sens notamment D. NAURIN, « Why give reason ? Motivating preferences in the working groups of the Council of the EU », Paper prepared for the ARENA seminar, Oslo, 22 May 2007, p. 8 ; M. WESTLAKE, *The Council of the European Union*, Londres, New York, Cartermill, Stockton, 1995, p. 316, P. SHERRINGTON, *The Council of ministers. Political authority in the European Union*, New York, Pinter, 2000, p. 66 ; S. NOVAK, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du consensus*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque des Thèses, 2011.

[47] *IXe Rapport général sur l'activité de la Communauté économique européenne, 1965-1966*, p. 34 et s.

désaccord »[48], n'ita pas de valeur juridique[49], il est mis en œuvre y compris lorsque le TUE prévoit explicitement que les décisions doivent être prises à la majorité qualifiée[50].

Cela permet de créer une apparence : celle de dissimuler l'existence de positions minoritaires. En opérant par consensus en dépit de la lettre des traités, le Conseil dénature les règles de majorité fixées. Paul Magnette remarque que « depuis le milieu des années 1990, entre 75 et 85 % des décisions adoptées au Conseil des ministres l'ont été à l'unanimité. En d'autres termes, seuls quarante à cinquante des deux cents textes qu'examine le Conseil chaque année donnent lieu à opposition entre les gouvernements »[51]. Les oppositions, au lieu d'être tranchées par une décision et emprunter ainsi la voie du *choix*îsont écartées ce qui ne fait qu'accroitre l'entreprise généralisée de *dépolitisation* et plonge davantage l'Union dans les mains du pouvoir juridique.

Le Parlement européen n'est pas en reste. En principe, le fonctionnement du Parlement européen devrait, laisser entendre qu'à l'égal des assemblées parlementaires politiques nationales, les différents groupes parlementaires s'expriment conformément à leurs sensibilités faisant apparaître une majorité constituée autour de coalitions cohérentes. Or, même si les membres du Parlement européen élus au suffrage universel direct appartiennent chacun à un parti politique (européen) et s'inscrivent, le plus souvent, dans les groupes parlementaires constitués au sein de l'institution, la composition et les règles de fonctionnement du Parlement européen ainsi que les résultats des votes au sein de la chambre démentent une lecture trop simpliste.

En premier lieu, la logique du compromis imprègne le travail du Parlement européen[52]. Cela s'explique notamment par le fait que le mode de scrutin à la proportionnelle ne contribue pas à dégager une véritable majorité. Dès lors et cela a été démontré lors des dernières législatures, aucun parti politique ne peut obtenir, à lui seul, la majorité absolue des sièges[53]. De plus, une fois les groupes parlementaires constitués[54], les coalitions

---

[48] B. NABLI, *L'exercice des fonctions d'état membre de la communauté européenne ; étude de la participation des organes étatiques à la production et à l'exécution du droit communautaire ; le cas français*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, p. 233.

[49] Le Président de la République V. GISCARD D'ESTAING a tenté de limiter la portée de cette pratique en restreignant le recours au compromis de Luxembourg aux chefs d'État et de gouvernement ainsi qu'à des ministres mandatés. Par ailleurs, les tentatives de consécration de cette pratique du consensus au sein du traité d'Amsterdam ont échoué, confirmant ainsi sa nature d'accord politique informel.

[50] Article 16, paragraphe 3 et 4 TUE.

[51] P. MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 3ème éd., p. 121.

[52] Voir en ce sens C. NEUHOLD et P. SETTEMBRI « Walking the Tightrope, Implications of Decision-making modi within EP Committees on the Performance of MEPs », *ECPR Paper*, Rennes, 2008, selon qui les commissions sont des lieux de formation du consensus.

[53] Lors des dernières élections européennes de mai 2014, les députés élus se sont répartis entre les groupes parlementaires de la manière suivante : 52 GUE/NGL (6,92%) ; 191 S&D (25,43%) ; 50 Verts/ALE (6,66%) ; 67 ADLE (8,92%) ; 221 PPE-DE (29,43%) ; 70 ECR (9,32%) ; 48 EFDD (6,39%) ; 52 Non inscrits (6,92%).

[54] Il existe actuellement 7 groupes politiques au Parlement européen : Groupe du Parti populaire européen (PPE-DE) ; Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes & Démocrates au Parlement européen (S&D) ; Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) ; Groupe des Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE) ; Conservateurs et Réformistes européens (ECR) ; Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) ; Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe (EFDD).

formées autour de sensibilités proches ne permettent pas non plus d'atteindre la majorité absolue. Ainsi en va-t-il de l'alliance entre PPE-DE et ADLE qui ne représente que 38,35% des sièges ou bien de l'alliance entre S&D, Verts/ALE, ADLE et GUE/NDL qui ne représente que 47,93%.

On pourrait opposer à cet argument que l'article 231 TFUE prévoit que le « Parlement européen statue à la majorité des suffrages exprimés » et qu'il n'est alors nul besoin de majorité absolue. Néanmoins et conformément à la procédure législative ordinaire, « le vote d'amendements à la proposition de la Commission se fait à la majorité absolue des membres composant le Parlement en 2e lecture, contre seulement la majorité des suffrages exprimés en 1ère lecture. Cela peut inciter à conclure en 1ère lecture, en formant des majorités transpartisanes et de circonstance »[55]. L'impossibilité d'atteindre la majorité absolue d'une autre manière que par la formation d'une grande coalition (PPE/PSE) conduit les députés européens à hiérarchiser leurs intérêts : la détermination de faire peser le Parlement européen lors de la procédure législative face aux autres institutions décisionnelles prime sur la volonté des groupes parlementaires de voir adopter leur position partisane. D'où l'intérêt de voter les textes en séance plénière (première lecture) pour avoir l'accord général du Parlement européen sur le texte avant de devoir négocier avec le Conseil. Or, en s'unissant de la sorte, les députés des deux groupes politiques les plus importants gomment leurs différences idéologiques.

Inhérent au fonctionnement du Parlement européen, le compromis semble donc nécessaire à la prise de décision au sein de l'institution. Cela ne favorise pas l'expression de divergences ou de clivages au sein du Parlement européen, de sorte que la compétence de nature politique de l'institution est dénaturée par un exercice consensuel du pouvoir de la part des membres qui la composent. Il est donc essentiel, dans une logique de lutte contre la concentration du pouvoir juridique, que la procédure législative ordinaire soit modifiée afin d'assurer que les députés européens recherchent l'exercice concret du pouvoir politique au lieu de chercher à former des alliances pour peser face aux autres institutions de l'Union.

En second lieu, tel que l'affirment clairement Thierry Chopin et Camille Lepinay, les matières qui sont de compétence de l'Union et pour lesquelles la procédure législative ordinaire est applicable touchent à des sujets d'une nature plutôt consensuelle. La grande majorité des projets de directive ou de règlement qui sont transmis au Parlement européen poeite sur des thèmes peu emprunts de politique, inspirés du travail technique des groupes d'experts. Ainsi, « ni les politiques du travail et de l'emploi, ni l'essentiel de la fiscalité, ni les retraites et le système de protection sociale, ni les systèmes éducatifs, ni la sécurité publique ne font l'objet d'authentiques politiques communautaires, alors que c'est sur ces enjeux que le clivage droite-gauche trouve toute sa vigueur au niveau national »[56]. N'étant pas porteurs d'un débat idéologique, ces projets de texte ne facilitent pas l'expression de dissensions entre les députés.

L'attribution d'un pouvoir politique aux institutions ne suffit pas à garantir que celles-ci s'acquitteront de leur mission politique. La manière d'exercer le pouvoir influence considérablement la nature de ce pouvoir. En ce sens, l'exploitation du consensus gomme les clivages entre partis

[55] T. CHOPIN, C. LEPINAY, « Clivages et compromis politiques au Parlement européen : comment vote-t-on à Strasbourg ? », *Fondation Robert Schuman, Question d'Europe*, n°189 et 190, 20 décembre 2010, p. 4.

[56] T. CHOPIN, C. LEPINAY, « Clivages et compromis politiques au Parlement européen : comment vote-t-on à Strasbourg ? », *Fondation Robert Schuman, Question d'Europe*, n°189 et 190, 20 décembre 2010, p. 3.

politiques et, en cela, révèle une *dépolitisation* accrue de fonctions initialement politiques.

L'institutionnalisation d'un exercice dépolitisé du pouvoir par les institutions décisionnelles démontre que le fonctionnalisme continue de hanter la logique de fonctionnement des institutions. Et ce, alors même que les missions attribuées à l'Union ont depuis longtemps dépassé l'intégration de domaines sectoriels consensuels.

Cette pratique du pouvoir ancrée dans l'Union est déjà suffisante pour alarmer sur le risque de concentration du pouvoir juridique. Mais, associé à la poursuite de l'intégration qui conduit l'Union à accumuler toujours plus de pouvoirs et à investir des champs d'action de plus en plus divers, la concentration apparaît comme un phénomène déjà entamé.

C. – Une dépolitisation généralisée : la procéduralisation du pouvoir accumulé

Le développement des domaines de compétences de l'Union est continu, en raison d'une construction qui reste inaboutie[57].

L'Union européenne est sujette à d'incessantes modifications engendrant davantage d'intégration[58]. Ce phénomène est appelé « *spill-over* fonctionnel » par le professeur David Mitrany[59] qui constate que la coopération dans un secteur donné induit des effets d'entraînement techniques dans des secteurs connexes conduisant à des transferts de compétences supplémentaires. Le professeur Vlad Constantinesco explique parfaitement ce phénomène : « la réalisation du marché intérieur requiert inévitablement et en permanence de nouvelles interventions communautaires, chacune étant justifiée par les précédentes et par l'incomplétude qu'elles laissent subsister ou qu'elles ouvrent. L'Union économique et monétaire ou le mandat d'arrêt européen illustrent cette dynamique de l'intégration. Le fait que ce soient là des matières qui relèvent des pouvoirs régaliens des États confirme la complexité du processus d'intégration, jamais entièrement achevé et toujours en perfectionnement ! »[60]. Dès lors, les compétences attribuées ainsi que les modifications nécessaires à la gestion des politiques transférées conduisent l'Union européenne à *accumuler* du pouvoir.

Or, le pouvoir ainsi *accumulé* à l'échelle de l'Union devient un pouvoir de nature essentiellement juridique grâce à un phénomène de procéduralisation du pouvoir politique.

La procéduralisation du pouvoir politique peut être expliquée à travers la réflexion du philosophe Claude Lefort. Il

---

[57] « Une politique commune tend à s'étendre dans le domaine d'autres politiques communes, de produire des besoins, de causer des réactions et de nourrir leur développement », N. MOUSSIS, *Accès à l'Union européenne: droit, économie, politiques*, Euroconfidentiel, 13ème éd. révisée, 2008, extrait en ligne, http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/1/3/index.tkl?lang=fr&all=1&pos=8&s=1&e=10

[58] « L'évolution constante de toutes les politiques communes, manifestée par l'adoption de nouveaux et la modification continue d'anciens actes législatifs, provoque l'évolution perpétuelle du processus d'intégration multinationale », N. MOUSSIS, *Accès à l'Union européenne: droit, économie, politiques*, Euroconfidentiel, 13ème éd. révisée, 2008.

[59] Voir en ce sens, D. MITRANY, *A Working Peace System* : *An Argument for the Functional Development of International Organization*, London, The Royal Institute of International Affairs, 1943.

[60] V. CONTANTINESCO, « Par la norme vers la puissance ? L'expérience de l'Union européenne », *Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, janvier 2009, p. 26-27.

constatait[61], dans les années 1970, que le droit dispose d'une force propre. Cette force engendre une procéduralisation de la société. Par extension, cette procéduralisation conduit à détacher la société du politique. Transposé à l'Union européenne, ce schéma indique qu'un domaine qui avait pu être conduit par le pouvoir politique national est désormais traité par le pouvoir essentiellement juridique de l'Union après attribution des compétences. Peu importe que le domaine des compétences attribuées par les États membres soit d'essence politique. Le pouvoir de l'Union européenne étant un pouvoir d'essence juridique, quelle que soit la nature du domaine de compétence attribuée, il sera exercé avec le pouvoir dont l'Union dispose. Les compétences attribuées sont donc procéduralisées à l'échelle de l'Union et vidées de leur substance politique.

Dès lors, il s'avère que le système institutionnel de l'Union est affecté par un tel mode de fonctionnement[62]. Non seulement, la *dépolitisation* du pouvoir est organisée, institutionnalisée au sein des institutions, mais les nombreuses compétences transférées à l'Union sont également juridicisées puisque exercées par le biais d'un pouvoir juridique à la suite d'un phénomène de procéduralisation. L'Union européenne en vient à être assimilée à un *catalyseur* du mouvement de *dépolitisation* par le droit[63] qui cherche à concilier à l'excès les antagonismes par la norme. Associés, ces différents éléments participent à un mouvement de concentration du pouvoir juridique qui paraît déjà engagé. L'étape de la politisation du pouvoir sans cesse repoussée, l'Union européenne semble rester dans une situation stationnaire qu'elle doit gérer par le biais de son pouvoir essentiellement juridique.

Seule une véritable modération par une politisation du pouvoir dans l'Union peut enrayer le mouvement de concentration entamé. Les années à venir devront démontrer la capacité des acteurs de l'Union à fléchir la ténacité d'une Union fondée sur un pouvoir essentiellement juridique.

---

[61] Voir en ce sens C. LEFORT, *Essais sur le politique*, Paris, Seuil, 2001, p. 48 ; C. LEFORT, « La pensée politique devant les droits de l'homme », in *Le temps présent. Écrits 1945-2005*, Paris, Belin, 2007, p. 412.

[62] A. SMITH, « la dépolitisation comme mode de gouvernement dominant », *in Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDJ, Maison des Sciences de l'homme - Réseau européen droit et société, coll. Droit et société - Recherches et Travaux, Série politique n° 11, 2004, p. 81.

[63] Voir J. LACROIX, *La pensée française à l'épreuve de l'Europe*, Paris, Grasset, coll. Mondes vécus, juin 2008, p. 23.