



Europe : quels espaces démocratiques ?

Les élections européennes passionnent peu. Alors que les citoyens doivent élire les députés fin mai, on craint encore un taux d'abstention record. Le projet européen ne fait plus rêver et la crise financière a conduit les opinions publiques à douter de l'efficacité de la technocratie bruxelloise. Premier paradoxe : ceux qui se rendront aux urnes se prononceront probablement pour des listes eurosceptiques.

À cette défiance croissante à l'égard des institutions s'ajoute la montée du populisme en Europe. Les récents sondages laissent en effet présager une percée conséquente du Front national qui pourrait atteindre plus de 20 % des voix. Et il en va de même dans beaucoup de pays de l'Union européenne où l'extrême droite frôlerait ou atteindrait ce résultat (Danemark, Belgique, Pays-Bas, Hongrie...). Deuxième paradoxe : les enjeux nationaux dominent le scrutin européen.

Perte de confiance dans les institutions nationales d'un côté, défiance envers les organes européens de l'autre : le niveau supranational ne peut plus servir de soupape de sécurité aux déceptions intérieures. L'Europe, réduite à un grand marché emporté par la seule logique de la concurrence, ne serait pas (plus) démocratique. La réalité est plus complexe. Les institutions comme la Commission ou les organes, comme la Banque centrale européenne exercent des pouvoirs, potentiellement considérables, qui leur ont été confiés à tort ou à raison par les États eux-mêmes. Troisième paradoxe : une opinion de plus en plus mécontente, soucieuse de sa souveraineté et des institutions supranationales qui gagnent du terrain sur le plan politique (page 10).

L'Europe a un fonctionnement propre (page 14) et le mécanisme de ses institutions, il faut le reconnaître, est mal maîtrisé par les citoyens. Certains diront même « qu'une part de notre incapacité à orienter le cours de l'Europe tient dans notre incapacité à saisir l'Europe telle qu'elle est » et dans notre manie de « placer dans la *polis* européenne les mots et les choses de la politique nationale »¹. Quatrième malentendu.

La réalité est-elle si noire ? Pas si sûr, car la délibération démocratique n'est pas absente en Europe. Pour le monde associatif et plus largement pour la société civile, qui cherche souvent en vain sa place dans le modèle politique français dominé par le clivage gauche-droite, il y a là, potentiellement, un espace démocratique qui n'est peut-être pas suffisamment investi. La question de la représentativité des organisations appelées à participer au dialogue civil pourrait être en partie réglée par l'adoption du statut de l'association européenne (pages 11 et 12), étape symbolique de la construction d'une société civile reconnue et écoutée.

Depuis le début de l'aventure européenne, la Ligue de l'enseignement souhaite donner plus de poids à la parole des citoyens, plus de place au politique. Elle est engagée, au sein du Forum civique européen et de l'Alliance (pages 11 et 13), pour la reconnaissance de ce statut et pour valoriser la parole d'une société civile européenne. Une démocratie vivante suppose l'expression des corps intermédiaires. À nous aussi de les faire entendre.

• Ariane Ioannides

DANS CE DOSSIER

• Enjeux :

- Interview du politologue belge Renaud Dehousse : « L'Europe est victime de son succès »
- Quel poids pour la société civile ?

• Perspectives :

- Du droit associatif en Europe au droit associatif européen

• Manifeste :

- Pour une Europe de l'égalité, de la solidarité et de la démocratie
- Le Forum civique européen

• À savoir :

- Institutions européennes : qui fait quoi ?
- Le Cidem

Rédacteurs en chef du dossier :

Ariane Ioannides et Richard Robert

1. Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, collection La République des Idées, Seuil, 2014.

« L'Europe est victime de son succès »

Les citoyens se sentent de moins en moins représentés par les institutions européennes, qui ont été souvent incriminées, en particulier pour leur gestion de la crise. Ce sont pourtant les États qui leur confient de plus en plus de pouvoirs. C'est cette contradiction qui, pour le politologue belge Renaud Dehousse¹, est source de conflits.

Les Idées en mouvement : Les sondages sur les intentions de vote aux élections européennes suggèrent une réticence de plus en plus marquée à l'égard du projet européen. Cela vous semble-t-il un simple effet de la crise économique, ou une tendance de fond ?

Renaud Dehousse : En période de crise, nous le constatons depuis longtemps, le soutien à l'intégration européenne a tendance à baisser : les gens sont plus incertains et nous constatons un repli sur soi dans chacun des pays membres. Il faut reconnaître aussi que la crise que nous traversons est d'une ampleur sans précédent depuis 1945, source de grandes difficultés économiques et sociales dans certains pays et source d'incertitude dans l'ensemble de l'Union. Mais cet effet de conjoncture ne doit pas cacher un phénomène de plus longue haleine. Depuis le début des années 90, on sent monter les interrogations sur le bien-fondé du projet européen. À certains égards, l'Europe a été victime de son succès. Ce qui était abstrait auparavant est devenu concret : dans les années 80, on découvre que l'Europe s'intéresse à un certain nombre de dossiers (déficit budgétaire, qualité de l'alimentation, choix des médicaments, etc.) et que les décisions qu'elle prend ont des conséquences sur la vie quotidienne de ses citoyens. Il est assez naturel que ceux-ci s'interrogent pour savoir comment peser sur les choix européens. Au niveau national, nous avons la possibilité de nous exprimer, à intervalles réguliers, sur la façon dont nous sommes gouvernés. Au niveau européen, on vote tous les cinq ans avec quel impact ? Aucun, ni sur la désignation de l'exécutif européen ni sur les lignes politiques : que la gauche et la droite gagnent ou perdent ne change rien. On a l'impression que les politiques européennes évoluent selon un rythme et une orientation qui leur sont propres, assez indépendamment des *inputs* que peuvent avoir les citoyens.

Nous sommes ainsi confrontés à un double problème, structurel et conjoncturel. Les sondages ne sont donc pas étonnants.

Du côté des institutions, la crise de l'euro a fait apparaître certaines fragilités, comme le rôle de prêteur en dernier ressort, qui n'a été reconnu que très tardivement, à la BCE. Par ailleurs, la Commission semble avoir perdu du terrain par rapport au Conseil des ministres, c'est-à-dire aux États. Cette tendance vous semble-t-elle durable ?

La lecture la plus fréquente que l'on fait de la réponse européenne à la crise est qu'on a fort peu vu les institutions européennes mais beaucoup plus les États, notamment le Conseil européen ; les grandes décisions ont été prises par les chefs d'États et de gouvernements tandis que la Commission n'a pas pu jouer un rôle de premier plan. À la limite, le *deus ex machina* a été le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, agissant sur la base d'orientations politiques largement imposées par les États : la France et l'Allemagne au début et puis, très rapidement, l'Allemagne seule. Cette lecture dominante n'est pas fautive mais elle est superficielle. À plusieurs égards, les grands bénéficiaires des choix qui ont été faits en réponse à la crise sont les institutions supranationales ; la Banque centrale est devenue en quelque sorte le prêteur en dernier ressort bien que cela reste contesté², alors que tout le monde pensait au moment du Traité de Maastricht, qu'elle ne pourrait pas exercer de tels pouvoirs. Et elle sera demain le principal régulateur des marchés bancaires à la demande des gouvernements nationaux. De toutes les institutions européennes, c'est elle qui a le mieux tiré son épingle du jeu ; elle a réagi rapidement et avec une certaine efficacité et du coup, elle inspire plus confiance que d'autres. La régulation des marchés aurait pu être confiée à la nouvelle

agence bancaire créée en 2011, or cela n'a pas été le cas.

Même constat en ce qui concerne la Commission, dont on nous dit pourtant qu'elle a été effacée sous la présidence de José Manuel Barroso... Si on regarde le fameux traité budgétaire imposé par Angela Merkel au reste de l'Europe, il donne à la Commission des pouvoirs extraordinaires de surveillance de la politique budgétaire des gouvernements nationaux. Au même moment, les institutions européennes ont voté le « six-pack » qui impose notamment aux gouvernements nationaux de soumettre leur projet de budget à la Commission avant même de les transmettre à leurs parlements nationaux. Cela donne désormais lieu à des passes d'armes assez vives mais la réalité est que la Commission ne fait qu'exercer des pouvoirs qui lui ont été confiés, à tort ou à raison, par les États.

“ Je vois mal comment donner plus de pouvoir aux citoyens tout en en donnant plus aux institutions supranationales. ”

L'Europe n'a pas cessé d'avancer. Reste cependant une question épineuse : comment faire pour concilier deux tendances profondément contradictoires ? On a, d'une part, une opinion de plus en plus mécontente, soucieuse de voir sa souveraineté protégée, et d'autre part, des institutions supranationales qui gagnent du terrain sur le plan politique. Je vois mal comment donner plus de pouvoir aux citoyens tout en en donnant plus aux institutions supranationales.

Regardons cela à l'échelle des élections européennes. Martin Schultz va être le représentant du Parti socialiste européen. En cas de victoire, comme le prévoit le



© Sciences Po

Traité de Lisbonne, il pourra être proposé par les chefs du groupe au Parlement européen, désigné par le Conseil et enfin élu par le Parlement européen. Mais concrètement, au lendemain de son élection, il n'aura ni exécutif cohérent ni majorité pour gouverner. La marge de manœuvre de la Commission, élue ou pas, restera très faible. Il y a là une contradiction profonde qui peut devenir source de conflits. Le scénario catastrophe pour l'Europe, si l'on n'écoute pas assez les grondements qui montent élection après élection, serait de se retrouver avec une Union ingouvernable : Beppe Grillo comme Premier ministre en Italie, Geert Wilders aux Pays-Bas et Marine Le Pen présidente de la République française.

On a souvent déploré le faible rôle laissé au Parlement européen. Celui-ci a pourtant vu ses prérogatives renforcées par le Traité de Lisbonne. La chambre sortante a-t-elle su saisir cette opportunité pour s'affirmer sur la scène institutionnelle de l'UE ?

Le Parlement n'est pas faible car les pouvoirs dont il dispose sont considérables. Depuis Maastricht, on réforme les traités tous les cinq ans. À chaque reprise, le Parlement a consolidé ou élargi ses pouvoirs. De nos jours, le Parlement européen est un colégislateur sur un pied d'égalité avec le Conseil des ministres ; c'est sans précédent à l'échelle internationale. Il ne faut pas ranger le Parlement européen au rang des accessoires obsolètes. C'est poten-

tiellement un instrument très important. Cela ne se voit pas toujours car il n'y a pas une majorité stable. On y voit des majorités changeantes selon les sujets et toujours avec de grandes coalitions. Dans 90 % des votes, les socialistes et le PPE (centre droit) votent de la même façon ! D'autre part, l'influence du Parlement est discrète. La plupart des textes adoptés le sont en première lecture mais cela ne fait pas la première page des journaux. Il faut donc se garder de tout simplisme. Je conclurai même par un paradoxe : c'est parce que ce Parlement est « libéré » de l'obligation de soutenir un gouvernement européen qui n'existe pas qu'il est influent. Si l'on devait avoir demain une Commission politiquement homogène avec une majorité au sein du Parlement, le poids de ce Parlement en serait sans doute affaibli.

• **Propos recueillis par Ariane Ioannides**

1. Renaud Dehousse est professeur des universités et titulaire de la chaire Jean Monnet de droit communautaire et d'études politiques européennes à Sciences Po, dont il dirige le Centre d'études européennes. Il a également été conseiller du think tank fondé par Jacques Delors, « Notre Europe ».
2. La Cour constitutionnelle allemande a saisi la Cour de Justice de l'Union à Luxembourg sur la décision de la BCE d'acheter, s'il le faut, les dettes publiques des pays en crise, ce qui violerait d'après elle les traités européens.

Quel poids pour la société civile ?

Réticence culturelle, modalités de consultation publique très lourdes, représentation associative assez faible, difficultés d'organisation des mouvements associatifs... les institutions européennes peinent encore à dialoguer avec les acteurs de la société civile. Mais l'UE peut-elle aujourd'hui faire l'impasse sur le rôle des corps intermédiaires ?

Dès les années 80, des réseaux européens thématiques se créent sur la prise de conscience de l'émergence d'un nouvel échelon de pouvoir et sur la nécessité d'un engagement militant pour une Europe qui ne soit pas simplement un grand marché. Progressivement, ces réseaux se fédèrent de manière verticale pour devenir des interlocuteurs de la Commission européenne et établir des relations privilégiées avec les directions générales (DG) de la Commission. Un dialogue civil « sectoriel » se met progressivement en place, parfois avec un soutien affiché de certains commissaires et directeurs généraux, parfois par la seule volonté des réseaux associatifs européens à l'instar de Concord, la confédération européenne des ONG d'urgence et de développement. Un « Groupe de contact de la société civile » avec huit grands réseaux associatifs se crée en 2002. Une « spring alliance » fait une apparition éphémère dans les balbutiements du dialogue civil avant que naisse « un groupe de liaison » au sein du Comité économique et social européen (CESE) avec une vingtaine de plateformes associatives parmi les plus importantes.

OBJET SOCIAL NON IDENTIFIÉ

Le Comité économique et social européen (CESE) fournit un cadre institutionnel au débat sur l'articulation entre le dialogue social et le dialogue civil européen. Instauré par le Traité de Rome (1957) pour consulter « les groupes d'intérêts économiques et sociaux » sur toute question relative à la construction du marché unique, son champ s'est élargi avec le Traité de Maastricht (1992) : politique sociale, cohésion économique et sociale, envi-

ronnement, éducation, santé, etc. Le CESE est composé de trois groupes : représentants d'organisations d'employeurs (1), de salariés (2) et d'autres acteurs représentatifs de la société civile, en particulier dans les domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel (activités diverses). Et un groupe 3 hétéroclite dont les membres ont des intérêts qui peuvent diverger. Pour pallier l'insuffisance de la présence associative dans l'institution, un groupe de liaison entre le CESE et les réseaux associatifs européens (une vingtaine à ce jour) est créé en 2004.

Première « difficulté » à laquelle sont confrontés les acteurs de la société civile : il n'existe pas de définition commune et de définition juridique de la notion de « société civile européenne organisée ». Ce terme désigne à la fois les partenaires sociaux, les organisations représentatives des milieux socio-économiques et les associations, souvent qualifiées d'ONG dans certains États membres. Deuxième complexité, la Commission européenne a institué un principe de gouvernance « ouverte », c'est-à-dire que les processus de concertation sont ouverts à tous les acteurs (particuliers, organisations et groupes structurés...). Si elle retient un critère relatif à la représentativité de l'organisation au niveau européen, elle considère qu'il ne doit pas être le seul critère utilisé pour évaluer la pertinence ou la qualité d'un commentaire. Cette difficulté de cerner la réelle représentativité des associations a souvent été mise en avant pour expliquer les attermoissements voire les rejets de la consultation et du dialogue avec le monde associatif.

Enfin, le financement des déplacements, des rencontres, du coût des traductions, de-



© Massimo Pacifico/TIPS/Photonstop

meure un véritable obstacle pour les mises en réseaux et les regroupements des familles d'ONG et des secteurs associatifs. Répondre aux différentes consultations de la Commission, livres verts, livres blancs et autres dispositifs, produire des avis, rassembler des compétences et de l'expertise supposent, surtout pour un corps social mobilisant essentiellement des bénévoles, de la disponibilité et de l'argent.

UN DIALOGUE CIVIL À DÉVELOPPER

Le dialogue social européen répond à une procédure européenne propre. Quant au dialogue civil européen, il se cantonne aux consultations publiques via le site « votre point de vue sur l'Europe » géré par la Commission européenne, aux quelques consultations sectorielles et à la saisine du CESE. Le Traité de Lisbonne (2008) prévoit la consultation des organisations de la société civile sans définir clairement des procédures pour qu'elle soit opérationnelle. L'article 11 de ce traité, entré en vigueur en 2009, fait pourtant du dialogue civil un principe fondamental de la gouvernance de l'Union et recommande « de définir un cadre structuré pour un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les organisations représentatives et la société civile ».

La question de la représentativité des organisations appelées à participer au dialogue civil pourrait être en partie réglée par l'adoption du statut de l'association européenne (lire page 13). Les enjeux sont donc essentiellement politiques ; il s'agit de créer une culture politique européenne commune. Ce statut permettrait les synergies transnationales et la projection des citoyens dans un projet transnational. Il aidera aussi à l'identification des

acteurs du dialogue civil européen, tels que désignés dans l'article 11 du Traité de Lisbonne. Ce statut assoira enfin la reconnaissance de la fonction civique des associations, au-delà de leur poids économique et social. Outre un principe démocratique fondamental, l'exigence de représentativité répond également au souci de conférer davantage de lisibilité et d'accroître l'influence de la société civile organisée au niveau européen¹.

Les citoyens expriment aujourd'hui un véritable sentiment de défiance vis-à-vis des institutions et notamment de l'Union européenne où ils se sentent peu représentés. Les Eurobaromètres montrent que les thèmes sociaux deviennent de plus en plus des sujets de préoccupations pour les Européens. L'affirmation du rôle de la société civile organisée ne répondra pas à elle seule à l'ensemble des défis auxquels est confronté notre système démocratique mais les réseaux associatifs européens peuvent être des partenaires et des acteurs efficaces, pour peu qu'on ne les considère pas seulement comme des organisations caritatives intervenant exclusivement sur « les publics non solvables ». Face à une désaffection croissante des urnes et à la montée de votes protestataires, il semble urgent de favoriser l'avènement de nouvelles formes de « gouvernance » intégrant des dispositifs plus participatifs et plus délibératifs.

• Ariane Ioannides

1. Le CESE a proposé plusieurs critères d'éligibilité pour une organisation européenne. La plupart des réseaux européens ont pris en compte ces critères relatifs à l'indépendance, la transparence financière...

À lire : Jean-Marc Roirant, *Pour un statut de l'association européenne*, sur le site www.lecese.fr

À SAVOIR

LOBBY OR NOT LOBBY ?

Dans le modèle anglo-saxon, les associations transnationales sont considérées comme des lobbyistes, au même titre que les organismes défendant tel ou tel secteur économique. En 2008, la Commission décide de mettre en place un système d'enregistrement électronique, sur base volontaire, et un code de conduite non contraignant pour « les lobbyistes et groupes d'intérêt » présents à Bruxelles. Ce projet a pour ambition d'identifier et de rendre plus transparents les milliers d'organismes qui veulent défendre des intérêts privés, particuliers ou généraux. Mais du côté des acteurs de la société civile, ce projet risquait d'ajouter à la confusion en noyant parmi les « lobbyistes », les associations, organisations non gouvernementales à but non lucratif, œuvrant pour l'intérêt général. Après plusieurs mois de débats, les organisations de la société civile ont finalement obtenu de figurer dans un chapitre à part sous la bannière ONG.

À SAVOIR

2014, ANNÉE DE L'ALLIANCE

L'Alliance pour l'année européenne des citoyens (EYCA), dont la Ligue de l'enseignement est membre, est un réseau ouvert aux organisations et réseaux de la société civile européenne souhaitant promouvoir la citoyenneté active comme une composante du projet européen. Créée dans le cadre de l'année européenne des citoyens 2013, elle regroupe 62 membres européens représentant plus de 4 500 organisations dans 50 pays européens. L'EYCA a remis une série de 80 propositions en décembre 2013 lors du sommet conclusif de Vilnius, en Lituanie. Ces recommandations sont le fruit d'un an de travail collectif et marquent un pas important dans la structuration de la parole associative au niveau européen. 2014 ayant, à nouveau, été déclarée année européenne des citoyens, l'Alliance est amenée à devenir un interlocuteur privilégié avec la Commission.

www.ey2013-alliance.eu

Du droit associatif en Europe au droit associatif européen

Si le statut de société, de coopérative et celui de mutuelle s'imposent afin de faire face aux défis européens, le statut d'association, lui, n'a pas cette obligation de résultat. Pourtant, la question de l'opportunité de la transposition européenne d'une législation interne portant contrat d'association se pose. Jérôme Verlhac¹ nous livre un plaidoyer critique pour un statut de l'association européenne.

Le 16 janvier, lors de l'ouverture de la conférence sur l'entrepreneuriat social, le vice-président de la Commission européenne Antonio Tajani crée la surprise en annonçant le lancement d'une initiative législative en vue de l'adoption d'un statut de mutuelle européenne (SME). Selon lui il est nécessaire d'avoir au niveau européen une règle générale qui permette à ce secteur de se développer en ordre. Pour ce faire, la mise en œuvre du statut de mutuelle européenne pourrait intervenir rapidement, en toute logique, « fin 2015 ou début 2016 ». L'adoption d'un statut européen des mutuelles doit permettre aux actuelles mutuelles de changer d'échelle afin de mener des activités transfrontalières et de constituer des regroupements mutualistes européens. Les règles européennes adoptées dans la lignée de Bale II (Salvabilité II) rendent nécessaire cette création statutaire.

Si nous suivons le cheminement des statuts des « entités sociales » pas moins de trois propositions de règlement ont été bâties : celle de statut de la société coopérative européenne (SCE) puis de statut de la mutuelle européenne (ME) et enfin de statut de l'association européenne (AE). Le projet de règlement portant statut de la mutuelle européenne avait été initié en 1992 par la Commission avant d'être finalement retiré en mars 2006 faute d'avancées significatives du groupe de travail sur le sujet, aujourd'hui relancé. Des « serpents de mer européens », seul celui de l'association européenne n'est pas placé dans une dynamique d'aboutissement. Pour autant faut-il lui souhaiter le même sort que celui des mutuelles ?

UNE « IDÉE D'ASSOCIATION » PARTAGÉE PAR LES ÉTATS EUROPÉENS

Le projet de « statut d'association européenne » (SAE) est l'Arlésienne des discussions européennes. L'idée d'une association qui « chapeauterait » les statuts nationaux est communément admise ; toutefois, sa mise en forme statutaire résiste. La longue évolution du projet de SAE se divise en deux temps bien distincts.

Le Parlement européen, dans une résolution du 13 mars 1987, approuva le rapport Fontaine (rendu sur le dépôt d'une proposition de résolution du député européen Louis Eyraud en 1984). Le même jour, il rappelait l'importance du mouvement associatif au sein de la Communauté européenne. La Commission inscrivit alors l'élaboration d'un statut dit « d'association européenne » dans son programme de travail 1989-1993, et le Parlement européen adopta son avis en janvier 1993. Toutefois, depuis 1996, après quelques travaux d'experts, le Conseil laissa dormir le dossier, en raison de la réticence de certains États membres, comme l'Allemagne, vis-à-vis de l'ensemble du projet ou d'autres², en accord avec le projet, mais réservés sur quelques articles de la rédaction.

Échec de ces tentatives ne remet pas en cause le caractère européen de la notion d'association. En effet, les statuts ne sont qu'un élément de formalisation de la structure tandis que la notion est un socle social ancré dans la réalité juridique européenne, ce qui révèle d'autant le besoin d'un accord autour d'une traduction unique de droits européens.

Ainsi, l'idée d'association est partagée par les États européens, et le droit associatif bénéficie d'un

soutien textuel supranational. Par une chronologie de grands textes, le droit associatif passe de la promotion à la protection.

LE DROIT ASSOCIATIF, DE LA PROMOTION À LA PROTECTION

Dans son article 20, § 1, la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 énonce que « Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifique ». Dix-huit ans plus tard, le 16 décembre 1966, est adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'assemblée générale dans sa résolution 2 200 A 5 XXI du 16 décembre 1966, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Son article 22, § 1 dispose que « Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres... ». En 1990, le 26 janvier, la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant, par son article 15, reconnaît aux mineurs une « liberté d'association et de réunion pacifique ». La loi du 28 juillet 2011, pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, met fin à une ambiguïté juridique du droit interne et autorise les mineurs, à partir de seize ans, à constituer une association. D'une présence répétée dans les textes internationaux, on en vient à constater que la liberté d'association n'est plus « une » liberté individuelle parmi d'autres que des textes spécifiques consacrent ponctuellement, mais « une » liberté essentielle au soutien des grands textes internationaux. Le professeur Elie Alfandari dira au sujet de cette systématisation de la présence que « le droit international ne s'intéresse pratiquement qu'à la liberté d'association, considérée comme



© Commission européenne

une liberté politique ou un droit de l'homme »³. La liberté d'association et plus largement le droit associatif bénéficient ainsi d'une forme de promotion des grands textes.

De notion partagée, au moins par les législations des pays européens, la liberté d'association devient une réalité européenne commune de telle sorte que le droit d'association répond à une logique singulière. Si le statut de société, de coopérative et celui de mutuelle s'imposent afin de faire face aux défis européens, le statut d'association n'a pas cette obligation de résultat. En effet, la réalité associative est intrinsèquement supranationale de telle sorte qu'à défaut de statut de l'association européenne le droit associatif, aux fins d'adaptation, poursuit déjà une mutation européenne. La question de l'opportunité de la transposition européenne d'une législation interne portant contrat d'association peut donc être posée. La souplesse et l'omniprésence du droit associatif lui ont permis une adaptation aux contraintes nouvelles de son environnement d'action. Le statut d'ONG⁴ ou encore le choix d'un statut national (français ou étranger) pour les associations dites internationales⁵ parvient à combler le besoin de transfrontalité juridique.

De plus, l'exercice de la liberté d'association est saisi par les droits européens. En effet, si l'association n'est pas un acteur européen reconnu statutairement, l'entreprise économique à but non lucratif, expression collective de la liberté d'association en Europe, est parfaitement encadrée juridiquement.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme protège, contre toutes violations, l'expression individuelle et collective de la liberté d'association tandis que celle de la Cour de justice de l'Union européenne en promeut la traduction structurelle. Ainsi les droits européens assurent une réalité associative en Europe. Ce constat, de l'existence d'un « minimum commun » donne un fondement encore inexploité pour le statut d'association européenne.

• Jérôme Verlhac

1. Jérôme Verlhac est maître de conférences, docteur en droit privé au laboratoire de l'Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (OMIJ) – Université de Limoges. Il a notamment écrit *Droit associatif européen*, éditions Larcier, 2012.
2. Marie-Claude Vayssade, « Le statut d'association européenne », in *Les associations et l'Europe en devenir*, Paris, La Documentation française, 2001, p. 113.
3. Elie Alfandari, *Associations*, Dalloz action 2000, p. 30.
4. Sous réserve de remplir quatre conditions (but lucratif d'utilité internationale/relever du droit interne d'un État signataire de la Convention/exercer une activité effective dans au moins deux États/respecter les conditions géographiques de siège statutaire et de siège réel) les associations françaises peuvent bénéficier des dispositions de la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales du 24 avril 1986.
5. Une fédération sportive internationale est une association relevant du droit interne sans plus de particularités de l'épithète « internationale » qui entend donner une connotation à ladite structure.

MANIFESTE

Pour une Europe de l'égalité, de la solidarité et de la démocratie

Le Forum civique européen (FCE) a élaboré un manifeste pour que les politiques européennes illustrent les valeurs énoncées dans la Charte européenne des droits fondamentaux. Voici quelques extraits de ce texte, qui sera officiellement lancé à Strasbourg au Parlement européen, le 4 mai prochain.

Les politiques publiques européennes doivent permettre l'accès effectif aux droits fondamentaux pour tous les résidents, répondre efficacement à la distribution inégale des pouvoirs et des richesses dans l'UE, combattre la pauvreté, l'exclusion sociale et le chômage qui sont les catalyseurs les plus puissants du populisme, des revendications et des actes xénophobes. L'Europe doit être cet espace où les valeurs de laïcité sont traduites dans le fonctionnement des sociétés pour que la diversité des identités, des croyances et convictions religieuses ou philosophiques soit pleinement reconnue et ne fasse l'objet d'aucune discrimination par les autorités publiques au niveau local, national et européen.

La résilience de l'Union économique et monétaire est assurément un élément essentiel pour construire un futur commun. Cependant, l'UEM doit s'appuyer également sur des politiques redistributives européennes, incluant des moyens budgétaires accrus pour les politiques de cohésion. De telles redistributions pourraient par exemple s'appuyer sur un retour à des ressources européennes propres plus élevées et un niveau adéquat de transferts financiers des pays/territoires riches vers les entités pauvres. L'objectif est de pouvoir renforcer l'accès universel à l'emploi, à un revenu décent, à la santé, à l'éducation, au logement, à l'environnement, aux sécurités sociales, à des politiques communes pour faire face à la crise de l'endettement, ouvrant ainsi la perspective d'un destin commun des peuples au sein de l'Union.

RÉÉQUILIBRER LA FINANCE ET L'ÉCONOMIE PAR LA JUSTICE SOCIALE

L'Europe doit passer d'un modèle de concurrence par le marché (un modèle reposant sur les échanges de biens et de services, sur l'accumulation de capital, qui conduit à la fragmentation, à la concurrence sociale et intergénérationnelle, aux ressentiments nationaux et régionaux, aux peurs et aux tensions entre autochtones et migrants, aux divisions entre travailleurs à contrats stables, précaires et sans-emplois) à un modèle social capable de répondre aux aspirations citoyennes de solidarité, de respect mutuel et de justice sociale. Un tel modèle devrait adopter une définition du bien-être qui fasse sens et repenser une économie qui enfin soit au service des citoyens et de l'environnement. Penser donc l'économie au-delà du PIB et pour une distribution équitable et soutenable des richesses produites. À l'opposé de la recherche d'une croissance quantitative, c'est une économie permettant des conditions de vie décentes pour tous, l'accès à la santé, à l'éducation et au bien-être qu'il nous faut.

Les responsables européens devraient abandonner le mythe d'une opposition entre services d'intérêts généraux assurant l'accès universel aux biens publics (comme l'éducation, la santé, les sécurités...) et la viabilité des marchés. Parce qu'il s'agit bien de renforcer la cohésion sociale et de respecter la dignité humaine, les politiques européennes doivent garantir l'accès universel et égal aux biens publics fondamentaux indépendamment des moyens financiers de chacun(e).



Le Parlement européen décoré à l'occasion des prochaines élections.

© Union européenne 2014/Parlement européen

Ces défis sont tels qu'ils doivent être relevés de façon significative et efficace à tous les niveaux géographiques, local, national et européen, et ce ne sera possible que sur des bases démocratiques.

RÉINTRODUIRE LE CERCLE VERTUEUX LIANT POLITIQUES DE COHÉSION ET CITOYENNETÉ ACTIVE

Ceux qui comprennent la nécessité de mettre en œuvre des politiques de cohésion en ces temps de crise doivent reconnaître le rôle majeur que jouent là les organisations de la société civile et en conséquence les soutenir. Le militantisme civique est une nécessité démocratique qui participe du contrôle efficace des institutions et qui veille à la bonne articulation des réponses économiques, sociales et démocratiques qu'elles apportent. Reconnaître la citoyenneté active signifie qu'un véritable dialogue est mené en amont des décisions. Reconnaître l'action civique signifie que les institutions comprennent le besoin de considérer, de respecter et d'aider l'expression active des désaccords plutôt que d'avoir à

faire à une conformité passive. La citoyenneté active, reposant sur la participation d'individus dans la vie de leurs diverses communautés d'appartenance et sur l'animation de débats publics pour discuter des enjeux importants de façon informée, est un préalable à la vitalité de la démocratie en Europe et au développement de sa légitimité.

Les termes de l'article 11 du Traité de Lisbonne sont une expression du besoin pour la construction européenne de la participation de ses citoyens et des associations représentatives, cela alors même que la liberté d'association est incluse dans la Charte des droits fondamentaux. Ce soutien à la reconnaissance du rôle de la société civile organisée nous amène à avancer là nos revendications pour un statut pour les associations européennes qui soit la concrétisation d'une liberté essentielle au niveau européen et la mise en place d'outils institutionnels pour l'application des dispositions des paragraphes 2 à 4 de l'article 11 du traité de Lisbonne sur la démocratie participative et le dialogue civil. ■

À SAVOIR

LE FCE LANCE LE PRIX DE LA CITOYENNETÉ DÉMOCRATIQUE

Le Forum civique européen (FCE), composé d'une centaine de membres associatifs, a pour mission de favoriser une citoyenneté européenne active et de renforcer le rôle des organisations de la société civile en tant que corps intermédiaires. À l'occasion de ses dix ans, qui seront célébrés à Strasbourg en 2015, le FCE lancera le Prix de la citoyenneté démocratique, qui récompensera chaque année des initiatives, des bonnes pratiques (accessibilité à l'information, transparence, processus délibératifs, respect des corps intermédiaires, consultation des populations...) et des projets innovants qui font vivre une vraie démocratie participative au niveau local, régional, national ou européen. Les initiatives seront présélectionnées par un jury composé d'organisations membres du FCE (sur un appel à candidatures) et de représentants d'institutions partenaires (Conseil de l'Europe, Ville de Strasbourg, Parlement européen...). Les initiatives retenues devraient être soumises à un vote citoyen sur Internet.

Plus d'informations sur www.civic-forum.eu

À LIRE

DÉMOCRATISER L'EUROPE

Le fossé entre l'espace des procédures démocratiques et l'espace de la décision politique et économique n'a cessé de s'accroître. La crise de la zone euro, où les urgences économiques semblent avoir pris le pas sur toute autre considération, a agi comme un révélateur de la crise démocratique qui ne cesse de secouer l'Union européenne. Les dirigeants ont fini par abandonner leur marge de manœuvre à des institutions « indépendantes ». Faisant l'hypothèse qu'une part importante de nos échecs collectifs à réorienter l'Europe tient dans un déficit de connaissance de l'Union telle qu'elle est, cet ouvrage propose une analyse historique et sociologique du « programme d'intégration » européen. L'Europe s'est historiquement construite sur le terrain de l'« apolitique », autour du triptyque formé par la Commission européenne, la Banque centrale européenne et la Cour de justice de l'Union. Pour démocratiser véritablement l'Union, il ne s'agit pas tant de se caler sur le modèle de la démocratie nationale que de politiser et de démocratiser les institutions « indépendantes » elles-mêmes, censées être les garantes de l'intérêt général européen.

Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe, La République des Idées, Seuil, 2014*

À SAVOIR

Institutions UE : qui fait quoi ?

Les noms des instances européennes sont couramment employés mais leurs rôles sont mal identifiés. Pourtant, l'Union européenne s'est édifiée suivant un modèle original et unique dans l'histoire des États et de leurs fonctionnements.

LA COMMISSION EUROPÉENNE

Les 28 commissaires sont chacun chargés d'un domaine (agriculture, marché intérieur, politique de communication, etc.) et d'une partie de l'administration européenne. En fonction des grandes orientations fixées par le Conseil, la Commission propose les futures lois européennes (directives ou règlements) après avoir consulté de nombreux experts et représentants sociaux-professionnels. Le commissaire ne représente pas son pays, il doit défendre l'intérêt général de l'UE et non l'intérêt national. Michel Barnier est le commissaire français au sein de la deuxième Commission Barroso (2010-2014). Il est en charge du marché intérieur et des services.

Le président de la Commission est choisi d'un commun accord par les chefs d'États et de gouvernements, qui devront cependant tenir compte du résultat des élections au Parlement européen (il devra représenter la tendance politique qui émerge des élections). Dans un second temps, le président et les chefs d'États désignent les commissaires. Chaque candidat proposé est auditionné par le Parlement. Puis la Commission en tant que collège, son président y compris, est soumise à un vote d'approbation du Parlement. Si le Parlement désapprouve le choix d'un commissaire, il peut rejeter le collège tout entier. Ainsi, la Commission bénéficie de deux légitimités, celle des peuples et celles des États membres. Son mandat est de 5 ans. Ses compétences : pouvoir d'initiative, ce qui fait d'elle le moteur de l'intégration européenne ; gardienne des traités : elle veille au respect et à l'application du droit communautaire et du droit dérivé ; pouvoir d'exécution : elle exécute le budget, gère les politiques communes et les fonds européens. Son siège est à Bruxelles.

LE PARLEMENT EUROPÉEN

Seule institution européenne à être élue au suffrage universel, le Parlement européen représente la voix des quelque 500 millions de citoyens des États membres. Les 751 députés européens sont élus tous les 5 ans. Ses compétences : pouvoir législatif : il participe à l'adoption des actes communautaires sur un pied d'égalité avec le Conseil de l'Union (procédure législative ordinaire) ; pouvoir budgétaire : conjointement avec le Conseil, il adopte chaque année le budget de l'UE (élaboré par la Commission européenne) ; pouvoir de contrôle de l'exécutif de l'UE : le résultat des

élections européennes détermine la couleur politique du président de la Commission. Il doit approuver la nomination des commissaires et peut renverser la Commission. Son siège est à Strasbourg.

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Le Conseil de l'Union européenne, ou Conseil des ministres, est l'institution européenne qui défend et représente les intérêts des États membres. Les ministres des 28 gouvernements des États membres siègent par domaine (agriculture, transports, économies et finances...).

Chaque pays dispose d'un certain nombre de voix selon son poids démographique et politique. La France est représentée par son ministre compétent. C'est l'un des deux principaux organes législatifs du système européen. Il adopte la législation européenne en codécision avec le Parlement européen ; coordonne les grandes orientations des politiques économiques des États membres ; approuve le budget annuel de l'UE ; signe des accords entre l'UE et d'autres pays ; définit la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'UE conformément aux orientations du Conseil européen ; dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, il adopte les mesures, et assure la coordination de l'action des États membres.

Chaque État membre préside le Conseil selon un système de rotation tous les six mois. Seul le « Conseil des Affaires étrangères » est doté d'un président permanent.

LE CONSEIL EUROPÉEN

Les 28 chefs d'États et de gouvernements représentent les intérêts des États membres. Pour permettre une approche globale des défis de la construction européenne et assurer la cohésion des activités communautaires, le Conseil européen se



réunit au moins deux fois par an. Il regroupe des chefs d'États et de gouvernements, le président de la Commission et le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ce Conseil a pour rôle la définition des orientations générales de la politique européenne et il donne l'impulsion nécessaire au développement de l'UE. Les chefs d'États décident par consensus (il faut qu'ils soient tous d'accord).

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la présidence du Conseil européen est assurée de façon permanente par une personne nommée conjointement par les chefs d'États et de gouvernement. Depuis le 1^{er} janvier 2010 et jusqu'au 31 octobre 2014, la présidence est assurée par le Belge Herman Van Rompuy. La France est représentée par son président, son Premier ministre, son ministre des Affaires étrangères et son ministre délégué aux Affaires européennes.

LES AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANES

• **Le pouvoir judiciaire : la Cour de justice**
La Cour de justice des Communautés européennes est composée d'un juge par État membre et de huit avocats généraux. Son rôle est d'assurer le respect du droit européen ainsi que l'interprétation et l'application correcte des traités. Le siège se situe à Luxembourg.

• La Cour des comptes

La Cour des comptes, également située à Luxembourg, est composée d'un membre par pays de l'Union. Elle vérifie la légalité des recettes et des dépenses de la Communauté, ainsi que sa bonne gestion financière.

• Le Comité économique et social européen

Il est formé de membres représentant les différentes catégories concernées de la vie économique et sociale. Trois collèges : les employeurs, les syndicats et représentants des salariés, les représentants de la « société civile ». Ce dernier groupe est composé de personnalités très différentes suivant les pays, leur histoire, le rapport à la vie associative et aux institutions.

• Le Comité des régions

Il est composé de représentants des collectivités régionales et locales. Il est consulté par le Conseil ou la Commission dans les cas prévus par le traité et peut émettre des avis de sa propre initiative.

• Le médiateur européen

Il est nommé par le Parlement européen pour une durée de cinq ans et agit en toute indépendance, dans l'intérêt de l'UE et de ses citoyens. Le médiateur reçoit les plaintes des particuliers relatives à une mauvaise administration des institutions ou des organes communautaires (environ 3 000 par an). Son bureau se trouve au Parlement européen à Strasbourg.

• La Banque européenne d'investissement

Elle est compétente pour accorder des prêts et des garanties pour la mise en valeur des régions moins développées, ou pour la reconversion d'entreprises. Elle est domiciliée à Luxembourg.

• La Banque centrale européenne

La Banque centrale européenne (Francfort) est en charge de gérer l'euro et la politique monétaire de l'Union.

À SAVOIR

LE CIDEM AU SERVICE DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

La dimension européenne a pris une place très importante au sein de l'association Civisme & Démocratie. Le Cidem développe différents outils d'information et de sensibilisation afin d'encourager une citoyenneté européenne active et participative chez les citoyens. Le site Europe.cidem.org est à la fois un centre de ressources générales sur l'Europe (histoire, fondements, principes, fonctionnement des institutions), un site très largement dédié à la citoyenneté européenne (acteurs, panorama du milieu associatif, élections etc.) et un espace à

destination des enseignants (l'Europe dans les programmes scolaires, textes officiels, etc.). L'association est aussi Point national d'information sur le programme « L'Europe pour les citoyens » : www.europe-pourlescitoyens.org. En 2013 et en partenariat avec le Parlement européen, le Cidem a conduit le projet « Les Eurolycées » pour permettre aux élèves de développer leurs propres idées pour l'Europe de demain : eurolycees.cidem.org.

www.cidem.org