

Citation suggérée : Balducci, Colinet, Natalicchi, La conférence sur l'avenir de l'Europe : une méthode intéressante, mais imparfaite et une réalité plus avancée que ce que les citoyens et les experts pensent, *Blogdroiteuropeen Working Paper* 6/2022, juillet 2022, Accessible à <https://wp.me/p6OBGR-4AZ>

La conférence sur l'avenir de l'Europe : une méthode intéressante mais imparfaite et une réalité plus avancée que ce que les citoyens et les experts pensent

Massimo BALDUCCI, expert du Conseil de l'Europe, Christiane COLINET, avocat au Barreau de Bruxelles et au Barreau de Florence, Giorgio NATALICCHI, professeur de politiques d'intégration européenne de l'Université de Florence

Sommaire :

1. Introduction
2. Premières considérations concernant la méthode
3. La tradition UE des consultations comme mécanisme d'input
 - 3.1. Articulation et agrégation des intérêts au niveau UE
 - 3.2. Revanche européenne
 - 3.3. Crise en Europe et tendance évolutive des consultations de la Commission
4. Organisation et travaux de la Conférence
5. Les propositions finales: points forts et points faibles
6. Quelques considérations finales

1. Introduction

Le 9 mai 2022, à l'occasion de la Fête de l'Europe, s'est clôturée la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Avant même que les travaux de la Conférence ne soient terminés, ont déjà été publiées plusieurs évaluations de centres-experts sur cet exercice démocratique. Rappelons notamment un rapport de la Fondation Bertelsmann, le *High Level Advisory Group Report* du 22 février 2022¹, une *policy brief* du CEPS du 12 mai 2022², le rapport du centre Martens de mai 2022³ et un *policy paper* de la Fondation Robert Schuman dans sa revue *Question d'Europe* n°636 du 20 juin 2022⁴.

Maintenant les trois institutions qui ont mis sur pied et géré la Conférence, c'est-à-dire la Commission, le Parlement européen et le Conseil doivent envisager comment donner effectivement suite

¹ https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Demokratie_und_Partizipation_in_Europa/_High_Level_Advisory_Group_Report.pdf;

² <https://www.ceps.eu/the-good-the-bad-and-the-ugly-of-the-conference-on-the-future-of-europe/>

³ <https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2022/05/Standing-in-Unity-Respecting-Diversity.pdf>

⁴ <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0636-conference-sur-l-avenir-de-l-europe-la-mise-en-oeuvre-complexe-de-grandes-ambitions>.

aux propositions finales de la Conférence⁵. Tant le Parlement européen⁶ que le Conseil⁷ et la Commission⁸ ont du reste déjà publié leurs premières considérations.

Il nous semble donc urgent et utile de formuler ici quelques observations qui semblent avoir échappé à la plupart des observateurs. Les jugements émis jusqu'à présent, et que l'on retrouve dans les rapports cités plus haut, oscillent entre une déqualification de cet exercice en une sorte de sondage approfondi et une évaluation critique de cet exercice considéré comme une tentative décevante de participation (démocratique).

2. Premières considérations concernant la méthode

Tout d'abord quelques considérations sur la méthode utilisée: il s'agit tant d'évaluations positives que d'évaluations critiques, mais certes pas, négatives.

Voyons, pour commencer, les aspects positifs. En fait, l'UE tente ici de mettre la première brique à ce qui pourrait représenter une révolution vraiment magistrale dans la gestion des rapports entre gouvernants et gouvernés dans les systèmes occidentaux d'inspiration démocratique. Dans ces systèmes, il y a en substance deux archétypes: la démocratie directe (cas emblématiques: Athènes et Rome) et la démocratie représentative (à partir de la révolution française).

L'effondrement de la démocratie directe à Rome se produit avec l'expansion de Rome, d'abord comme puissance conquérante, puis, petit à petit, comme facteur d'agrégation de plusieurs cultures. La domination de la République romaine (basée sur l'autogouvernement exercé sous forme de démocratie directe) sur les territoires conquis est progressivement remplacée par la reconnaissance aux populations conquises des mêmes droits que les *cives romani*. La citoyenneté romaine est progressivement étendue à tous les habitants des territoires contrôlés par Rome. À cette extension progressive des droits de citoyenneté et donc, des droits de faire entendre son propre avis et de voter, correspond la décadence des institutions républicaines. Du reste, comment aurait-on pu légitimer l'exercice du pouvoir à travers l'instrument de la démocratie directe, instrument qui prévoit la présence de tous les ayants-droits de vote dans l'aréopage où se concrétisait l'assemblée?⁹

Il faudra attendre plus de 1500 ans avant que, avec la révolution française, ne se configure de manière structurée et stable le système de la démocratie représentative.

Comme nous le verrons plus loin, la démocratie représentative s'exprime avec un vote par lequel tous les citoyens choisissent entre des alternatives qui sont aussi bien représentée par des options décisionnelles (faire ou non un pont, faire ou non la guerre) que représentées par des partis politiques qui prônent des philosophies politiques générales. L'alternative concernant des choix précis peut aussi s'effectuer avec le mécanisme du référendum. Toutefois, en ce cas également, l'éventail des alternatives entre lesquelles il faut faire un choix n'est pas élaboré par tous les citoyens. Dans la démocratie représentative, tous les citoyens n'ont donc pas la possibilité de contribuer à la formation des alternatives entre lesquelles choisir.

⁵ <https://www.europeansources.info/record/conference-on-the-future-of-europe-report-on-the-final-outcome/>

⁶ cf. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220502BKG28407/conference-on-the-future-of-europe-key-proposals-and-related-work-by-parliament>

⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-ADD-1/en/pdf>

⁸ La Commission européenne a présenté le 17 juin dernier une communication concernant les propositions issues de la Conférence : https://ec.europa.eu/info/files/communication-conference-future-europe_fr

⁹ Cf. Massimo BALDUCCI, *Appunti per lo Studio della Pubblica Amministrazione*, Firenze CLUSF, 1978

L'UE affronte ici un défi vraiment historique : la tentative d'impliquer tous les citoyens dans la phase de formation des alternatives entre lesquelles choisir. Cet engagement est recherché à travers deux instruments: l'instrument informatique et celui de la consultation de groupes de citoyens sélectionnés selon certains critères d'échantillonnage.

Les aspects critiques de cet exercice. Voyons rapidement ici les aspects critiques de cet exercice. Disons de suite que l'instrument informatique nous paraît avoir été exploité au mieux de ses potentialités actuelles. Reste à voir dans le futur le développement possible d'instruments avancés propres à l'intelligence artificielle.

Mérite, par contre, quelques observations critiques la méthodologie, qui peut se lire en filigrane, à la base des critères de choix et d'agrégation des demandes (critères qui, comme nous le verrons plus loin, peuvent être considérés des équivalents fonctionnels des mécanismes d'agrégation des inputs propres de la théorie politologique sur les systèmes politiques et la fonction d'*input*). Ici l'articulation entre les différentes opinions fait, de toute évidence, référence à des opinions mûries sur base des expériences passées. N'apparaissent pas de critères alternatifs par rapport aux opinions prévalentes qui auraient permis de faire émerger des propositions réellement innovantes. Les réexamens périodiques effectués lors de rencontres directes avec des groupes de citoyens sélectionnés selon une méthode d'échantillonnage n'a rien fait ressortir de bien nouveau si ce n'est le grand désir d'Europe à un moment où les souverainismes pouvaient sembler obnubiler cet idéal.

Jusqu'à présent, comme nous le verrons plus loin, les consultations (gérées par la seule Commission) étaient articulées selon des groupes d'intérêts. Ici, pour la première fois on tente de les articuler par thématiques. Cela vaut peut-être la peine de rappeler que, dans le long cheminement de la démocratie directe à la démocratie représentative propre de la révolution française, on fait, pour ainsi dire, une étape par la démocratie des corporations, où les ayants-droits à l'électorat actif et passif étaient nécessairement membres d'une corporation¹⁰.

Il ne faut absolument pas oublier ici que le saut de qualité de Communauté européenne à Union européenne a débuté avec la *Round Table* activée à l'initiative de l'Association Européenne des Syndicats (ETUC) et de l'Association des organisations d'employeurs (alors UNICE aujourd'hui *Business Europe*)¹¹. L'objectif était de créer un marché interne de dimensions telles qu'il puisse absorber les coûts du développement de nouveaux produits ou processus en des temps restreints déterminés par l'augmentation croissante de la vitesse de développement technologique, accroissement qui nécessitait un marché interne sur lequel décharger les coûts de recherche et développement en des temps ultrarapides et donc des marchés bien plus vastes que les marchés nationaux qui existaient alors¹².

¹⁰ Cf. Wolfgang Streeck and Philippe.C. Schmitter, "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, Politics and Society, SAGE, June 1991, <https://doi.org/10.1177/003232929101900202>

¹¹ Sur la Round Table cf. www.ert.eu cf. M. BALDUCCI, C. COLINET, G. NATALICCHI, <https://www.riskcompliance.it/news/navigare-nella-ue-dai-giudici-alla-tavola-rotonda/>

¹² Cf. M. Balducci, G. Natalicchi, « L'Italia e la UE : cosa fare per meglio rappresentare gli interessi Italiani in Europa » , in *Nuova Antologia*, 2014, III e M. Balducci, Christiane Colinet, Giorgio NATALICCHI, Euroscepticism or Eurorealism: The Eu And The "More Or Less Or No Europe" Debate in Dejan Hribar (ed.), *Joint Citizens Forces –Common European Future*, Publisher: Slovensko panevropsko gibanje, Ljubjana, 2019, www.panevropa.si | <http://jocicef.panevropa.si/index.php/sl/e-publication>

3. La tradition UE des consultations comme mécanisme d'input

L'art. 11.1. du Traité sur l'Union Européenne (Traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009) prévoit que les institutions peuvent donner aux citoyens et aux associations représentatives, à travers les canaux opportuns, la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les secteurs d'action de l'Union. En fait, la pratique d'impliquer la base s'était consolidée dans l'UE bien avant le Traité de Lisbonne. Rappelons brièvement ces développements. Il peut s'avérer utile d'utiliser la panoplie conceptuelle de la science politique et, en particulier, l'instrument du "système politique" et de ses composantes pour mieux encadrer ce qui est en train de se passer depuis un certain temps dans l'UE.

Si l'on se base sur la définition bien connue de *political process* de David Easton¹³, l'Union Européenne est un *système politique*, bien que relativement *jeune*, *original* et en *développement continu*¹⁴. La dynamique de ce développement est aujourd'hui encore difficile à définir ; et il est encore plus difficile d'en prévoir l'issue finale. Toutefois, en synthétisant et en simplifiant, ce développement semble se produire «pour le moins» suivant trois dimensions de nature politico-économique: le nombre des États membres, les compétences de l'Union et le degré d'autorité (et d'autonomie décisionnelle) exercé par les institutions communautaires par rapport aux États membres¹⁵. Toutefois, depuis la fin des années 1990 la dimension sociologique du phénomène assume une incidence de plus en plus marquée dans l'explication de ces événements ¹⁶.

Comme on le sait, *à tout le moins jusqu'à présent*, dans le système UE la *Commission* est - pour ce qui concerne les secteurs de compétence communautaire (c'est-à-dire les matières réglementées par TFUE¹⁷) – aussi bien l'organe *qui fait les propositions* (en vrai c'est *la seule qui propose*) que l'*organe exécutif* (ensemble avec les États membres) des normes communautaires (en plus d'être la *gardienne des Traités*). Le *Conseil* et le *Parlement* sont les *législateurs*, à savoir ceux qui approuvent les normes communautaires, normes que seule la Commission a le pouvoir de proposer. Dans le passé il était de mode d'identifier la Commission comme le *moteur de l'intégration* et le Conseil comme un *frein à l'intégration*.

Une question fondamentale – souvent ignorée - est *l'origine* des initiatives communautaires. Ce qui nous renvoie au *système politique* UE. Est-ce qu'à l'origine on trouve les requêtes de la société civile (citoyens et organisations d'intérêts sectoriels)? Est-ce la pression des gouvernements nationaux représentés au niveau UE par les membres du Conseil ? Ou bien est-ce le Parlement Européen élu

¹³cf. David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, 1st Printing, 1965

¹⁴Sur le fait que l'UE est un système politique cf. Fulvio Attinà & Giorgio Natalicchi, *Governo, Istituzioni e Politiche dell'Unione Europea*, Il Mulino, II° Edizione (2010); Simon Hix & Bjorn Hoyland, *The political system of the EU*, The European Union Series, Bloomsbury, 4th ed. (2022).

¹⁵Wolfgang Streeck and Philippe.C. Schmitter, op.cit. (1991); Philippe.C. Schmitter, "A Revised Theory of Regional Integration", in Leon Lindberg & Stuart Scheingold, eds. *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971(pp.232-264 - in part. p. 241). Fulvio Attinà e Giorgio Natalicchi, *Governo, Istituzioni e Politiche dell'Unione Europea*, Il Mulino, II° Edizione (2010).

¹⁶ Pour une vision néo-constructiviste du phénomène cf., Thomas Christiansen, Knud Erik Jorgensen and Antje Wiener (ed.) *The Social Construction of Europe* (special issue) in *Journal of European Public Policy*, 1999.

¹⁷ Art. 2 ss. du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>

directement par les citoyens?¹⁸ Ou peut-être le *spill over* expansionniste fonctionnaliste – cultivé par la Commission ?

3.1. Articulation et agrégation des intérêts au niveau UE

David Easton voit le système politique fonctionner selon une dynamique circulaire. Du côté de l'*input*, il y a les *demandes* et le *support* de la société civile. L'*input* est examiné par les *decision makers* qui opèrent une *conversion de l'input en output* en émettant une réponse directe à la société civile. Cette réponse (ex.: norme à support d'une certaine politique) comporte un certain caractère obligatoire¹⁹.

Selon Gabriel Almond et James Coleman²⁰, les *inputs* sont *articulés par les* organisations sectorielles (ou groupes de pression) et *regroupés* par les partis politiques, qui, tant du dehors qu'au sein du système, les orientent vers les autorités décisionnelles. Les *outputs* (à moins qu'il ne s'agisse d'une dictature) sont la *réponse* des autorités décisionnelles aux *demandes* et au *support* exprimé par la société civile et ils pourront satisfaire plus ou moins bien les attentes de la société civile.

Un phénomène intéressant s'est vérifié dès le début du système particulier UE. Les partis politiques de l'UE n'ont pendant longtemps pas joué le rôle qu'ils jouent au niveau national. Tout d'abord parce que le Parlement européen jusqu'à son élection directe de 1974 avait un poids plutôt limité. Mais aussi parce que les partis de gauche n'adhéraient pas au projet tel qu'il était configuré et que l'extrême droite ne croyait pas au processus d'intégration. L'agrégation des intérêts au niveau du système européen était ainsi tout au plus ignorée (ou bien assumée au niveau politique général par le Conseil).

De la même manière que pour l'*agrégation* des intérêts, pour l'*articulation* des intérêts -au niveau supranational- la Communauté Européenne dispose d'un organe ad hoc -le Comité Économique et Social Européen - CESE) constitué de représentants des parties sociales.

De tout ceci il découle qu'en pratique le niveau national restait le niveau fort pour l'*articulation* des intérêts. Les secteurs prédominants (industrie et agriculture tant dans leur composante employeurs que dans leur composante de syndicats des travailleurs) et non celui des services (alors gérés en grande partie par les administrations étatiques et locales) négociaient entre eux avec le gouvernement qui œuvrait tant comme médiateur que comme partie prenante.

En réalité, même l'*agrégation* des intérêts sur les plateformes politico-idéologiques multisectorielles se produisait au niveau national, sur base d'intérêts nationaux, vu que les partis étaient des acteurs politiques forts au niveau national mais faibles au niveau communautaire.

3.2. Revanche européenne

Un changement notable s'est produit dans les années 1980 avec le grand *programme d'achèvement du marché intérieur* qui touchait en pratique presque tous les aspects de la vie sociale de tous les jours. Pour tant d'aspects vitaux, le centre de gravité s'était déplacé du niveau national au niveau

¹⁸ Cf. Massimo Balducci, Christiane Colinet, Giorgio Natalicchi. Fra Euroscetticismo e Eurorealism- Nuova Antologia. Gennaio-Marzo 2019. Vol 620. Fasc.2289. pp. 287-308

¹⁹ David Easton (*Analyse du système politique*, trad.fr. de P.Rocheron, Paris, A.Colin, 1974) définit en effet le processus politique comme l'allocation autoritaire de valeurs à une société (*political process as authoritative allocation of values to a society*)

²⁰ Gabriel Almond and James Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton U.P., 1960; Gabriel Almond, "[A comparative study of interest groups and the political process](https://doi.org/10.2307/1953045)", *American Political Science Review*, 1958, <https://doi.org/10.2307/1953045>

communautaire. En conséquence tant l'*articulation* que l'*agrégation* des intérêts prenaient une orientation de plus en plus européenne.

Toutefois, en l'absence d'un moyen clair pour influencer les décisions au niveau européen, tant l'*articulation* que l'*agrégation* apparaissent des tâches difficiles. L'*articulation*, en particulier, a besoin d'être gérée par des experts dans les différents secteurs au niveau européen. Peut-être le Comité économique et social européen aurait-il pu remplir ce rôle? Malheureusement le CESE, bien que compétent, est institutionnellement faible. Le nouveau Parlement Européen, élu directement et où "idéalement" on fait de la politique, aurait-il pu remplir cette fonction? Certes il aurait pu remplir un rôle d'*agrégation* des intérêts puisqu'il dispose de groupes politiques. Mais, à la fin des années 1980 l'expérience limitée des parlementaires européens dans les secteurs où opère l'UE aurait rendu difficile pour un non-expert le travail d'*agrégation* des intérêts sectoriels de pays différents et de cultures diverses sous un parapluie commun.

La Commission Européenne semble le bon acteur pour communiquer avec les représentants des parties sociales touchées par le marché unique. C'est ainsi que la fonction d'*articulateur des intérêts* a toujours plus fréquemment été pris en charge par la Commission.

Aujourd'hui, une grande partie des requêtes et des protestations de la société civile sont d'abord subdivisées "fonctionnellement" par les groupes d'intérêts sectoriels (au niveau national et européen) et ensuite canalisées vers une ou plusieurs DG de la Commission en phase "pré-législative", avant d'être *agrégées*, assemblées "politiquement" par les groupes politiques opérant au Parlement Européen.

Ce phénomène naît spontanément à la fin des années 1970 avec le plan pour l'achèvement du Marché Unique dans le cadre d'une "revanche" de l'industrie européenne vis-à-vis des États-Unis et du Japon. Il s'étend à de nouveaux secteurs et en volume durant les années 1980 et 1990 – parallèlement avec la libéralisation et la re-régularisation des marchés²¹. Dans les années 2000 et 2010 il se formalise en termes de transparence et son expansion est facilitée par l'utilisation des consultations *en ligne*²².

En substance, ce processus comprend un moment de réflexion où la perception d'un problème ou d'une opportunité qu'il ne faut pas perdre dans la société européenne pousse à une action commune. On établit une liste de problématiques à affronter ensemble à des solutions alternatives et à un agenda de consultations. Leurs résultats sont analysés et les réponses favorables ou contraires à certaines propositions d'actions communes sont cataloguées. On élabore ensuite un rapport sur la consultation et une proposition pour un parcours d'action précis sur chaque point. Les résultats de ces consultations vont de fait bien souvent au-delà des indications du Conseil des Chefs d'État et de gouvernement et assument la valeur d'autant d'invitations faites à la Commission de procéder dans des "secteurs bien précis". Il est difficile de ne pas voir dans cette pratique un antécédent de l'exercice représenté par la Conférence sur l'avenir de l'UE.

3.2. Crise en Europe et tendance évolutive des consultations de la Commission

²¹ Sur le rôle joué par la *Round Table* voir supra § 2. Voir aussi Giorgio Natalicchi, *Wiring Europe: Reshaping the European Telecommunications Regime*, Rowman & Littlefield, coll. Governance in Europe, 2001

²² Massimo Balducci, Christiane Colinet, Giorgio Natalicchi. *Fra Euroscetticismo e Eurorealism- Nuova Antologia*. Gennaio-Marzo 2019. Vol 620. Fasc.2289. pp. 287-308; M. BALDUCCI, C. COLINET, G. NATALICCHI, <https://www.riskcompliance.it/news/navigare-nella-ue-dai-giudici-alla-tavola-rotonda>

Le phénomène en question est affronté et, à tout le moins partiellement, résolu au moyen des *consultations* pré-législative organisées par la Commission avec le support des organisations sectorielles –et au fil du temps également des organisations non sectorielles et non gouvernementales (avec des intérêts "diffus" ou inter-sectoriels). Un rôle non secondaire est joué aussi par les comités d'experts nationaux (fonctionnaires des administrations des États membres) qui donnent leur support à la Commission dans le choix des thématiques à affronter et dans la mise au point de solutions possibles²³.

Sur la base d'une simple analyse faite entre 2017 et 2018, les consultations publiques durant les années de la crise de l'UE, quand beaucoup de personnes la considéraient condamnée, ne diminuaient pas, au contraire, même si de peu, elles augmentaient²⁴. En même temps, l'éventail d'organismes participants augmentait également, tant en nombre qu'en typologie, avec l'insertion dans cet éventail de participants d'organismes d'intérêt public. La façon de participer se diffusait aussi, avec l'introduction des consultations *en ligne*²⁵. Enfin durant ces années, parallèlement, le Parlement Européen, le Conseil et la Commission ont également renforcé la transparence des interactions avec les groupes d'intérêts (cf. le *Registre pour la Transparence*)²⁶.

4. Organisation et travaux de la Conférence

C'est sur base de cette expérience pluridécennale positive que s'inscrit l'initiative de la Conférence sur l'avenir de l'UE.

La Conférence est fondée sur une déclaration commune²⁷, signée le 10 mars 2021, par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, déclaration dans laquelle ils s'engagent conjointement à écouter les Européens et à donner suite aux recommandations formulées lors de la Conférence, dans le plein respect de leurs compétences ainsi que des principes de subsidiarité et de proportionnalité consacrés par les traités européens.

Dans la déclaration commune sont prévus quatre types d'instruments d'activation de la participation des citoyens dans cette approche participative de type ascendante (*bottom up*): (1) une **plateforme digitale multilingue** interactive ouverte à tous les citoyens et à toutes les parties intéressées; (2) quatre **panels de 200 citoyens européens** (chacun), représentatifs de la diversité des États membres, appelés à discuter les propositions récoltées sur la plateforme et formuler des recommandations qui seront discutées lors des sessions plénières; (3) des **panels** de citoyens organisés **au niveau national** et (4) une série d'événements **organisés en présentiel ou de manière virtuelle** au niveau européen, national, transnational et régional, tous publicisés également sur la plateforme multilingue, avec la possibilité pour les citoyens et les parties intéressées d'interagir.

Tout le processus est piloté et supervisé par une structure de *gouvernance*, le **comité exécutif**, qui est une émanation paritaire des trois institutions fondatrices et répond directement à la présidence

²³ M. Balducci, C. Colinet, G. Natalicchi <https://www.riskcompliance.it/news/navigare-nella-ue-come-funziona-il-meccanismo-decisionale-ue>; <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/home>

²⁴ Cf. Massimo Balducci, Christiane Colinet, Giorgio Natalicchi. *Fra Euroscetticismo e Eurorealism- Nuova Antologia*. Gennaio-Marzo 2019. Vol 620. Fasc.2289. pp. 287-308.

²⁵ Pour des développements approfondis sur le système des consultations de la Commission européenne cf.: Quittkat, C., & Finke, B. (2008), "The EU Commission consultation regime", in: B. Kohler-Koch, D. d. Bièvre, & W. Maloney (Eds.), *Opening EU-governance to civil society: gains and challenges* (pp. 183-222). Mannheim: Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-19538>

²⁶ Cf. <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> En outre, cf. M. Balducci, C. Colinet, G. Natalicchi <https://www.riskcompliance.it/news/navigare-nella-ue-come-funziona-il-meccanismo-decisionale-ue>.

²⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/fr_-_declaration_commune_sur_la_conference_sur_l.pdf

conjointe de la Conférence. Dans sa tâche, il est aidé par un **secrétariat commun**, qui assure aussi la représentation paritaire des trois institutions et est de dimensions restreintes. C'est le comité exécutif qui est chargé de préparer les **sessions plénières** de la Conférence, de superviser le déroulement des travaux de la Conférence (notamment la détermination des thèmes généraux, la mise en place des groupes de travail thématiques auxquels participent également les membres des panels européens, assure la fonction de modérateur de la plateforme et s'occupe de la synthèse des inputs externes parvenus sur la plateforme pour les communiquer aux groupes de travail des sessions plénières et aux panels européens) et de veiller à ce que, lors des travaux de la Conférence, les décisions soient adoptées par consensus²⁸.

La Charte de la Conférence et son règlement intérieur ont été adoptés par le comité exécutif. La Charte de la Conférence rappelle les principes et les valeurs communes ainsi que les règles de communication que toutes les personnes (organisateurs et participants) qui interviennent dans les travaux de la Conférence doivent s'engager à respecter²⁹. Le règlement intérieur précise la composition et les modalités de travail des différentes structures de la Conférence (comité exécutif, secrétariat, sessions plénières) et définit mieux les différents instruments d'activation de la participation des citoyens et les modalités de fonctionnement des panels, en particulier des panels de citoyens européens³⁰.

Selon la déclaration commune, les thèmes soumis à débat sont ceux déjà exprimés dans le programme stratégique du Conseil 2019-2024 et dans les orientations politiques 2019-2024 de la Commission, tempérés par les défis posés par l'épidémie de COVID-19³¹: à savoir la construction d'un continent sain, la lutte contre les changements climatiques et les défis de l'environnement, une économie au service des personnes, l'équité sociale, l'égalité et la solidarité intergénérationnelle, la transformation digitale de l'Europe, les droits et les valeurs européennes, parmi lesquelles l'État de droit, les défis migratoires, la sécurité, le rôle de l'Europe dans le monde, les assises démocratiques de l'Union et comment renforcer les processus démocratiques qui gouvernent l'Union européenne ainsi que des questions transversales liées à la capacité de l'UE de mettre en œuvre ses priorités politiques, parmi lesquelles mieux légiférer, l'application du principe de subsidiarité et du principe de proportionnalité, la mise en œuvre et l'application de l'*acquis communautaire* et la transparence³². Ces thèmes ont été redéfinis par le comité exécutif pour la plateforme et les groupes de travail des sessions plénières suivant 9 intitulés plus simples: (i) *climate change and the environment*, (ii) *health*, (iii) *a stronger economy, social justice and jobs*, (iv) *UE in the world*, (v) *values and rights, rule of law, security*, (vi) *digital*

²⁸ C'est le comité exécutif qui a transmis aux trois institutions fondatrices les 49 propositions et le rapport final des travaux de la Conférence au moment de la clôture officielle de ses activités le 9 mai 2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20220509IPR29102/la-conference-sur-l-avenir-de-l-europe-conclut-ses-travaux>; <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220510RES29211/20220510RES29211.pdf>

²⁹ <https://futureu.europa.eu/pages/charter?locale=fr>

³⁰ <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9275/sn02700.fr21.pdf>

³¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/39916/a-new-strategic-agenda-2019-2024-fr.pdf>; https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf. On retrouve ici la méthode utilisée par la Commission pour articuler les intérêts au cours des consultations qu'elle organise.

³² Il ne faut pas oublier que ce programme stratégique et cet agenda avaient déjà été le résultat d'un exercice de consultation préalable, les consultations citoyennes de 2018, prônées par le président Macron au sommet européen de février 2018 et la consultation en ligne organisée ensuite par la Commission européenne sur base d'un questionnaire construit sur les résultats d'un groupe civique. Cf. <https://mouvement-europeen.eu/consultations-citoyennes-leurope-repondez-questionnaire-ligne/>; European Committee of Regions, *From local to European: Putting citizens at the centre of the UE agenda*, 4082_Citizens Consult_brochure_N_FINAL.pdf European Union 2019; <https://weeuropeans.eu/it/it/context>.

transformation, (vii) European democracy, (viii) migration, (ix) education, culture, youth and sport. À l'attention des quatre panels de citoyens européens ces thèmes ont été regroupés en quatre groupes: le panel 1 traite les thèmes (iii), (vi) et (ix); le panel 2 les thèmes (v) et (vii); le panel 3 les thèmes (i) et (ii); le panel 4 les thèmes (iv) et (viii)³³.

Pour le déroulement des événements, les lignes directrices publiées par les organisateurs conseillent le recours à des modérateurs et à des experts, en particulier pour présenter la thématiques et animer les discussions³⁴.

Pour ce qui concerne les panels de citoyens européens, est prévue la présence d'experts, notamment pour vérifier s'il n'y a pas déjà des politiques européennes sur les arguments soulevés. À noter qu'à mesure que progressent les réunions chaque panel est également informé des résultats des interventions qui se sont manifestées sur la plateforme multilingue interactive dans le domaine des thématiques qu'ils sont chargés d'examiner et de discuter. Les contributions de la plateforme sont en effet synthétisées périodiquement par des experts dans des rapports intermédiaires et dans un rapport final³⁵ afin de transmettre ces inputs aux panels et aux groupes de travail des sessions plénières. De la même manière le travail des panels est communiqué aux groupes de travail des sessions plénières auxquelles participent les membres des panels européens respectivement compétents pour les thématiques en question.

Il faut noter que le secrétariat commun, sous la supervision du comité exécutif, a assumé le rôle de modérateur de la plateforme (sous la supervision du comité exécutif) et a fourni son assistance notamment aux groupes de travail des sessions plénières dans la rédaction du compte-rendu de leurs réunions.

5. Les propositions finales: points forts et points faibles

La Conférence a élaboré 49 propositions qui ont été résumées en 8 *cross cutting topics*³⁶. Nous prendrons ici en considération ces 8 thématiques transversales et nous essayerons de tirer des conclusions sur le fond, conclusions qui nous reportent à des questions de méthode.

Ces 8 *cross cutting topics* sont: (1) une UE basée sur la solidarité, la justice sociale et l'égalité (*EU based on solidarity, social justice and equality*); (2) l'UE doit être audacieuse et agir rapidement pour devenir un acteur de référence en matière d'environnement et de climat (*EU needs to be bold and act fast to become an environment and climate leader*); (3) l'UE doit devenir plus démocratique (*Europe needs to be more democratic*) en particulier il serait opportun d'étendre l'initiative législative aussi au Parlement européen (proposition 38.4); (4) l'UE a besoin de plus d'harmonisation (*EU needs more harmonization*); (5) l'UE a besoin de devenir autonome et de sécuriser sa position compétitive au niveau mondial (*the EU needs to grow in autonomy and secure its global competitiveness*); (6) l'avenir de l'UE doit se baser sur ses valeurs (*the future of the EU is one based on its values*); (7) dans l'avenir les citoyens devraient se sentir plus européens et mieux connaître l'UE (*in the future citizens should feel more European and know more about the EU*); (8) il faut faire prévaloir l'éducation et la prise de responsabilité de la part de tous les citoyens (*education and empowerment of citizens overall*).

³³ <https://futureu.europa.eu/assemblies/citizens-panels>

³⁴ https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/7205/Step-by-step_guide_for_event_organisers_FR.pdf

³⁵ <https://futureu.europa.eu/pages/reporting>

³⁶ <https://www.europeansources.info/record/conference-on-the-future-of-europe-report-on-the-final-outcome/>

Certaines de ces 8 thématiques nous poussent à formuler quelques doutes.

L'argument n°1 (*solidarity social justice and equality*) nous fait venir le doute que les personnes sélectionnées pour participer à cet exercice n'étaient pas conscientes que le modèle qui inspire l'UE est l'économie sociale de marché.

L'argument n°3 (*more democracy*) et en particulier doter le Parlement Européen de l'initiative législative soulève de nombreux doutes que nous précisons ci-dessous. Cette proposition peut être replacée dans la thématique plus vaste du soit-disant déficit démocratique dont souffrirait l'UE. Nous ne voulons pas affronter ici la question de savoir si les consultations de la phase pré-législative rappelées plus haut peuvent garantir un input démocratique adéquat aux initiatives de la Commission. Nous entendons ici nous placer dans une perspective qui dépasse l'approche constitutionnelle traditionnelle.

Tout d'abord nous observons que dans les systèmes démocratiques modernes où l'initiative législative relève encore toujours des parlements (en plus des gouvernements, des citoyens et peut-être d'autres institutions comme par exemple dans les systèmes fédéraux et régionaux), désormais, depuis plusieurs décennies, cette initiative est exercée par les parlements seulement dans de rares cas ou dans des cas marginaux (institution de la fête des grands-parents) ou à haute valeur éthico-identitaire (divorce, avortement). La complexité technico-scientifique des matières qui ont besoin d'être réglementées requiert désormais une compétence professionnelle spécifique qui n'est certes pas disponible dans les parlements. Il en résulte que la plupart des normes approuvées par les parlements sont aujourd'hui d'initiative gouvernementale. Si l'on va voir comment ces normes ont été mises au point, on découvre que: (i) ce ne sont certes pas les ministres qui ont mis au point les projets de loi mais les services législatifs composés de fonctionnaires; (ii) ces mêmes services législatifs, qui disposent seulement de compétence technique de nature juridique, ne sont pas en mesure d'intervenir sur les aspects substantiels pour lesquels ils recourent au support de différents groupes d'experts.

Le problème en ce cas réside dans le fait que bien souvent les parlements approuvent des textes législatifs dont les parlementaires ont des difficultés à comprendre le contenu. Les parlements les plus avancés se concentrent de plus en plus sur une activité de contrôle plutôt que sur celle d'élaboration des normes. Un cas exemplaire est fourni par l'exemple français. Le Parlement Européen, de ce point de vue, est assez bien équipé, avec son unité de recherche qui examine avec soin l'évaluation d'impact *ex ante* qui accompagne les propositions de règlements ou de directives qui proviennent de la Commission. Le staff du Parlement Européen se charge de la rédaction d'un bref rapport (de maximum 5 pages) qui rend l'évaluation d'impact *ex ante* compréhensible pour tout parlementaire non spécialiste³⁷.

Du point de vue de la Commission, la procédure de mise au point de la proposition de règlement ou de directive apparaît fort intéressante. Il s'agit d'une implication progressive des **bureaucraties nationales** dans la phase d'élaboration de la législation (fonction d'input). Dans l'élaboration de la législation, la Commission a recours à des *comités d'experts*, composés de fonctionnaires nationaux, et à de nombreux *comités consultatifs* composés d'experts de divers secteurs. Tous les groupes d'experts qui travaillent à la mise au point des directives et des règlements européens sont individualisés et se trouvent indiqués sur le site des institutions européennes (sur le web on trouve la liste des comités, le nom et le cv de leurs membres, l'agenda des travaux, l'ordre du jour des réunions, les compte-rendus des réunions de toutes les institutions européennes). S'est même affirmée la pratique dite du "no

³⁷ Lucio PANELLA, *L'évaluation ex ante dans la UE*, rapport présenté à la conférence sur "l'analyse des politiques publiques et le rôle des Parlements", organisée auprès de la Chambre des députés du Royaume du Maroc à Rabat le 27/10/2021 par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, en collaboration avec l'UE et les Assemblées Parlementaires du Royaume du Maroc.

meeting” suivant laquelle des groupes qui n’ont pas été enregistrés sur la liste officielle ne peuvent pas se réunir (cf. *Commission’s Inter-Institutional Agreement (IIA) proposal for a mandatory transparency register*, et le rapport de la Commission sur l’application du règlement UE 1049/2001 sur l’accès aux documents).

Ici la proposition provenant de la Conférence exprime une perspective obsolète qui remonte à une période où la complexité technologique de la société était tellement simple qu’on faisait coïncider la légitimation démocratique (obtenue par l’élection) avec la légitimation technico-professionnelle. Aujourd’hui cette coïncidence n’existe plus. Or le Parlement européen et la Commission sont en train d’affronter ce problème bien mieux que la totalité des États démocratiques. Le problème ici n’est pas d’évaluer l’opportunité de conférer le pouvoir d’initiative législative aussi au Parlement Européen mais bien de conférer aux initiatives prises par la Commission d’impliquer les bureaucraties nationales dans la mise au point des propositions législatives européennes un rang normatif supérieur, éventuellement dans les dispositions des Traités et de rendre cette implication des bureaucraties nationales obligatoire pour les États membres. Ceci faciliterait la mise en application au niveau national des normes d’origine européenne. Il faudrait aussi garantir une protection au niveau des traités aux requêtes du Parlement européen d’avoir accès aux modèles d’évaluation *ex ante* des propositions de règlements et de directives et lui garantir plus de ressources techniques en la matière. Il pourrait peut-être être utile de doter le Parlement européen de modèles d’évaluation d’impact *ex ante* alternatifs à ceux utilisés par la Commission.

Pour ce qui concerne l’argument n°4 (*more harmonization*) nous viennent à l’esprit certaines considérations, notamment l’acceptation effective des principes de l’*État de droit*, le mécanisme de la collaboration administrative et la création d’un marché unique du travail.

Pour ce qui concerne le respect des principes de l’*État de droit*, les propositions (25.4) qui s’y réfèrent sont manifestement affectées par les récentes polémiques relatives à la primauté du droit communautaire sur les normes des États membres. La question devrait être décomposée en deux problématiques: (i) le niveau d’implication et (ii) l’évaluation objective du respect de l’*acquis communautaire*.

Partons de la seconde pour passer ensuite à la première. La Pologne a déclaré qu’elle n’a pas l’intention de respecter certains principes qui devraient garantir l’indépendance de la magistrature par rapport au pouvoir politique³⁸. Les questions qu’on devrait se poser sont au nombre de deux: (a) est-il raisonnable d’exiger d’un État membre où l’activité d’avocat a pendant de très nombreuses années été exercée par des fonctionnaires de l’appareil étatique qui ne connaissaient pas la différenciation entre fonctions politiques et fonctions administratives d’accepter la possibilité que l’activité juridictionnelle puisse être fonctionnellement distincte de celle politique?; (b) sommes-nous sûr qu’au-delà du vernis de son acceptation formelle, le principe de la *primauté* du droit communautaire sur celui national est vraiment appliqué dans tous les États membres?

³⁸ Eric MAURICE, Emilie MALIVERT, Ana PASTUREL, *The Rule of Law in Poland or the False Argument about the Primacy of European Law*, Fondation Robert SCHUMANN, Policy Paper n. 613, 30 Novembre 2021

Pour répondre à la première question nous devons prendre une décision importante et nécessaire: il nous faut décider si adhérer à l'UE signifie adhérer à un modèle partagé de système politique, institutionnel et économique ou bien plutôt se positionner dans un réseau de rapports internationaux³⁹.

Donner une réponse à la seconde question requiert, pour le moins de la part de certains États membres, un grand courage moral. Un des coauteurs de cet bref essai a, au début avril 2022, eu le privilège d'accompagner un groupe de dirigeants et fonctionnaires italiens lors d'une visite d'étude destinée à les familiariser avec les institutions européennes au moment de la clôture de leur Master en Administration Publique organisé par l'Université Ca' Foscari de Venise. Le 4 avril cette visite d'étude a eu lieu à l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP/EIPA) à Maastricht. Durant la présentation du fonctionnement du mécanisme européen il leur a été expliqué qu'en présence d'une norme nationale qui contrasterait avec l'*acquis communautaire*, le fonctionnaire national était tenu de désappliquer la norme nationale et d'appliquer la norme européenne. Non seulement tous les participants sont tombés des nues mais ils ont aussi admis innocemment qu'ils ne s'étaient jamais posé le problème et qu'ils appliquaient, non pas la loi italienne, mais bien la circulaire, c'est-à-dire l'instrument se trouvant au niveau le plus bas dans l'échelle de la hiérarchie des normes, parce qu'"ainsi ils se sentent garantis et protégés"⁴⁰. Le même coauteur a eu l'occasion de vérifier le fonctionnement réel des administrations de divers États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne et il peut confirmer que dans beaucoup d'États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne le principe de la hiérarchie des normes, la *rule of law*, est gravement négligé. Un autre coauteur fréquente les salles d'audience des tribunaux d'Italie, de Belgique et de France et peut confirmer que ce n'est pas seulement la primauté de la norme européenne qui est méconnue en Italie mais le principe même de la hiérarchie entre les normes nationales qui est souvent violé. Le principe de la *rule of law* est, dans beaucoup d'États membres, de fait ignoré. Ici il faudrait attirer l'attention sur le mécanisme UE *Solvit*⁴¹, prévu pour aider les citoyens ou entreprises d'un État membre en cas de non-respect par l'administration publique d'un autre État membre des droits que leur confère le marché intérieur⁴². Ce mécanisme s'avère malheureusement souvent inefficace parce qu'il est géré par les administrations nationales elles-mêmes.

Solvit se trouve, en fait, à mi-chemin entre les problèmes relatifs au respect des principes de l'État de droit et les difficultés de mettre sur pied une collaboration fluide entre les administrations des États membres. Des propositions concrètes auraient pu arriver également en rapport avec la création effective d'un marché unique du travail et il aurait été souhaitable d'avoir des suggestions pour favoriser la mise en œuvre effective du mécanisme ESCO (dont les grilles ont été adoptées tout récemment aussi par l'Australie)⁴³.

L'argument n° 5 (*autonomy and global competitiveness*) soulève aussi des doutes. Il semble vraiment que les participants à l'exercice n'aient pas été bien informés par les "experts". S'il est vrai que l'UE est dépourvue de matières premières et a, probablement, décentralisé hors UE trop de ses productions, il ne semble pas que les participants à l'exercice soient conscients du fait qu'aujourd'hui

³⁹ Une suggestion qui semble aller dans ce sens a été avancée par Enrico LETTA dans un interview du 6 mai 2022 au quotidien belge *Le Soir*, interview rapportée dans l'article de Philippe Regnier intitulé : *Enrico Letta veut "créer une Confédération européenne de 36 pays" avec l'Ukraine*

⁴⁰ Le workshop était guidé par Edward Best, *lecturer* à l'EIPA et les fonctionnaires italiens étaient accompagnés par Marcello DEgni, directeur d Master en Administration Publique de Ca' Foscari

⁴¹ https://ec.europa.eu/solvit/index_it.htm

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32001H0893>

⁴³ <https://esco.ec.europa.eu/en/about-esco/what-esco>

les *standards* des produits et des services non sont plus imposés par les grandes entreprises multinationales mais sont imposés par l'UE⁴⁴. Le monde entier se conforme aux *standards* requis par le plus grand et le plus riche marché du monde. Le projet de traité de libéralisation commerciale avec les États-Unis est *in standby* justement parce qu'il ferait tomber ce rempart européen. Il faut espérer que cet exercice serve à éloigner de tels risques.

L'argument n°6 (*the future of the EU is one based on its values*) plus qu'une recommandation devrait, de notre point de vue, être une affirmation orgueilleuse. En 2007 déjà le *Financial Times* s'était rendu compte de l'énorme pouvoir d'attraction que représentent les standards de l'UE⁴⁵.

L'argument n°7 (*in the future citizens should feel more European and know more about the EU*) nous semble tautologique par rapport avec l'argument n° 6.

L'argument n°8 (*education and empowerment of citizens overall*) devrait être subdivisé en deux: une Europe basée sur un apprentissage durant toute la vie (*life long learning*) et une citoyenneté européenne en mesure de se servir des instruments de participation qui existent déjà et qui, probablement, ne sont pas bien connus.

6. Quelques considérations finales

Dans la démocratie directe d'Athènes et de Rome c'étaient tous les citoyens -non obérés par la nécessité de devoir travailler pour vivre, s'agissant d'une démocratie basée sur l'esclavage- qui participaient à la prise de décisions concernant les choix à faire pour leur communauté. Dans la démocratie de la civilisation des communes italiennes et du nord de l'Europe (Florence, Strasbourg, Tallin etc.) la démocratie était basée sur la participation directe de tous ceux qui exerçaient une activité économique et qui, en tant que tels, étaient membres d'une association de métiers, guildes ou corporation (il s'agissait d'une démocratie fondée sur le travail)⁴⁶. Dans les assemblées tant à Athènes ou à Rome qu'à Florence, Strasbourg ou Tallin, un rôle crucial était joué par certaines personnes particulièrement charismatiques qui, durant ces assemblées, savaient coaguler l'attention des participants grâce à leurs talents oratoires et, surtout, grâce à leur capacité de trouver des solutions (souvent innovantes) qui sachent tenir compte des intérêts des participants aux assemblées. Ces démocraties étaient donc caractérisées par une proximité géographique, des nombres plutôt restreints et des personnages charismatiques en mesure de coaguler le consensus des personnes présentes.

Dans les démocraties indirectes ou représentatives le rôle de ces personnages charismatiques est rempli par les soi-disant corps intermédiaires: associations, partis, groupes professionnels, cercles culturels etc. Dans l'exercice d'une démocratie directe caractérisée par de grands nombres et de grands espaces, la proximité géographique est remplacée par l'instrument informatique tandis que les corps intermédiaires sont remplacés par les soi-disant «experts».

L'impression que nous recevons en lisant les documents produits par la Conférence sur l'avenir de l'Europe est que les experts utilisés étaient de type trop «scolaires», répétitifs et qu'ils se sont limités

⁴⁴ Michelle Egan, *Constructing a European Market: Standards, Regulation, and Governance*, Oxford UP, 2001, DOI:10.1093/0199244057.001.0001

⁴⁵ *Financial Times*, du 10 juillet 2007, "How the European Union Exports its Laws", p. 1

⁴⁶ Boutier, Jean, et Yves Sintomer. « La République de Florence (12^e-16^e siècle). Enjeux historiques et politiques », *Revue française de science politique*, vol. 64, no. 6, 2014, pp. 1055-1081. <https://doi.org/10.3917/rfsp.646.1055>

à fournir aux citoyens européens sélectionnés les informations relatives à l'état de l'art sans les accompagner dans la recherche de nouveaux schémas de pensée. Il semblerait que les experts soient restés prisonniers des schémas du passé. L'UE est évaluée en faisant référence aux concepts d'État et d'État de droit libéral-démocratique, sans être conscient que l'UE représente un «choses» qui ne s'est jamais présentée avant sur le théâtre de l'histoire et qui, de plus, est en continue évolution. Dans certains cas les experts ont donné la preuve de ne pas connaître la situation réelle de l'UE en ignorant ce que l'UE a déjà à son actif.

Un autre doute concerne les techniques utilisées pour le choix aléatoire des membres des panels. Désormais, il existe dans l'UE un nombre très significatif de citoyens d'un État membre qui travaillent dans un autre État membre. Les problématiques de ces citoyens (hiérarchie des normes, Solvit, marché du travail uniformisé etc.) ne semblent pas ressortir des propositions faites par la Conférence. Cette carence peut-elle dépendre du fait que ces citoyens que nous pouvons qualifier de transeuropéens ne sont pas adéquatement représentés dans l'échantillon choisi? De nouveau, s'il en était ainsi, on retomberait sur le problème des experts qui n'auraient pas su individualiser un échantillon significatif.

Les institutions de l'EU doivent maintenant décider ce qu'elles vont faire des recommandations reçues. Il faut espérer qu'elles sachent faire un saut de qualité et en extrapoler ce qui, tout au plus, est implicite dans les recommandations transmises. D'un côté. Si on analyse la situation de façon comparative, on se rend compte que les institutions européennes sont caractérisées par un niveau de démocratie et de transparence qui n'a pas d'égal dans aucun autre pays démocratique. D'un autre côté il serait utile de prendre conscience des difficultés méthodologiques auxquelles il faut faire face dans l'effort de mettre sur pied une sorte de démocratie directe qui dépasse la dimension de l'aéroport local. Juger l'UE avec les schémas du passé ne sert pas à grand-chose.

Dans sa communication⁴⁷, la Commission a déjà remarqué que plusieurs suggestions provenant de la Conférence concernent des actions déjà en place ou en cours de réalisation. Est-ce qu'on peut en tirer la conclusion que l'Europe est une réalité beaucoup plus avancée que ce que les citoyens pensent et que les soi-disant experts sur l'Union européenne connaissent ?

⁴⁷ https://ec.europa.eu/info/files/communication-conference-future-europe_fr