

L'EUROPE DÉMOCRATIQUE : RÉCIT DES RÉCITS OU MATRICE D'ÎLOTS NARRATIFS ?

DIDIER BLANC

IRDEIC – CENTRE D'EXCELLENCE JEAN MONNET
UNIVERSITÉ TOULOUSE I CAPITOLE

« Le récit commence là où le roman ne va pas » (1)

INTRODUCTION

Le caractère démocratique de la construction européenne occupe de nombreux travaux, ouvrages et réflexions, impossibles à recenser ici (2). La popularité du thème dépasse allègrement les frontières universitaires pour intervenir dans le débat public (3). En quelques décennies, du milieu des années quatre-vingt, précisément au moment où se diffuse la notion de déficit démocratique (4), à nos jours, la dénonciation d'une Union européenne insuffisamment démocratique connaît certaines variations, mais reste une constante. Initialement centrée sur le peu de pouvoirs du Parlement européen dans l'édiction des normes, l'attention portée sur la légitimité démocratique de l'Union s'est déplacée sur l'Union économique et monétaire, dont le fonctionnement est jugé opaque au regard du parlementarisme classique (5), ainsi que sur la faiblesse presque congénitale de la démocratie participative européenne (6). Si l'on met de côté l'instrumentalisation au profit d'un

(1) R. MILLET, *L'enfer du roman. Réflexions sur la post-littérature*, Paris, Gallimard, 2010, p. 216.

(2) Voy. C. CASTOR, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

(3) Voy. M. BOUJU *et al.*, *Changer l'Europe, c'est possible*, Paris, Seuil, 2019. Cette initiative fait suite à l'opuscule centré sur la zone euro : S. HENNETTE, T. PIKETTY, G. SACRISTE et A. VAUCHEZ, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017.

(4) Expression utilisée par P. PESCATORE, « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », *Cah. dr. eur.*, 1974, n° 5, p. 511.

(5) F. ALLEMAND et F. MARTUCCI, « La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire », *Débats et politiques. Revue de l'OFCE*, 2014/3, pp. 115 et s.

(6) Voy. L. GUILLOUD-COLLAT, « La mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne : anatomie d'un échec », *Revue du droit de l'Union européenne*, 2018, n° 4, pp. 175-200.

courant eurosceptique (7) d'un prétendu déficit démocratique (8), il n'en demeure pas moins que « peu de questions entretiennent avec l'intégration européenne, non seulement dans son temps long mais aussi dans son temps présent, une relation aussi complexe que la question démocratique » (9).

À cette première réflexion vient s'en greffer une seconde emportant des conséquences centrales pour cette contribution : « Construite par le droit, l'Union européenne, et c'est peut-être la même chose, incarne aussi l'Europe des juges » (10). La fondation de l'Europe communautaire repose très largement sur le postulat que d'une œuvre économique soutenue par le masque du droit doit émerger une unité européenne, qui faute de mieux selon le terme employé par la Déclaration Schuman du 9 mai 1950 répond au nom de « Fédération ». Qualifiée de fonctionnaliste ou de néofonctionnaliste, cette démarche place au soutien d'un projet politique tout un ensemble de phénomènes ressortissant à un environnement susceptible d'être rattaché peu ou prou au monde du droit (11). Ce choix d'une approche par la norme « permet à l'Europe de dépasser la souveraineté de ses États sans l'abolir » (12). En contrepoint elle peut donner l'impression d'instaurer « une Europe fédérée, comme on fait un enfant dans le dos à une dame réticente » (13). Pour excessive qu'elle soit, l'appréciation souligne le caractère évolutif du projet européen, générant un « flou de l'Europe » (14), et les limites d'une méthode débouchant sur une « dépolitisation de l'intégration juridique » (15). Ainsi, les observations récurrentes faites à l'endroit d'une Union répondant imparfaitement à l'exigence démocratique, qu'elle compte pourtant au rang de ses principes fondateurs (16),

(7) L. GRARD, « La distance entre Bruxelles et ses citoyens. Retour sur le déficit démocratique de l'Union européenne », *Revue québécoise de droit international*, 2018, novembre, spéc. pp. 183-185.

(8) Voy. A. MORAVCSICK, « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 2003, vol. 10, n° 2, pp. 87-105 ; A. MORAVCSIK, « In Defense of the Democratic Deficit : Reassessing Legitimacy in the European Union », *JCMS*, 2002, vol. 40, n° 4, pp. 603-624.

(9) S. ROLAND, « Les potentialités démocratiques du Traité de Rome », *Revue de l'Union européenne*, 2018, n° 615, p. 67.

(10) B. BERTRAND, « Le tropisme juridique de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2018, n° 615, p. 104.

(11) A. VAUCHEZ s'est attaché à en découvrir les multiples manifestations : A. VAUCHEZ, *L'Union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

(12) Z. LAIDI, *La norme sans la force*, 3^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 84.

(13) R. DEBRAY, *L'Europe fantôme*, coll. Tracts, n° 1, Paris, Gallimard, 2019, pp. 16-17.

(14) D. BLANC, « Le "principe de permanence" à l'œuvre. Concordance des temps de la déclaration Schuman au traité de Lisbonne », in *Mélanges Joël Molinier*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 39-52.

(15) B. BERTRAND, « Le tropisme juridique de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 108.

(16) Voy. J. MOLINIER (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Paris, PUF, 2005, spéc. pp. 164-183.

se nourrissent de cette relation entre droit et politique, le premier peinant à soutenir le second.

Participe en creux de ces critiques, l'antienne du « gouvernement des juges », évoquée depuis les débuts de la construction européenne comme « l'aboutissement extrême d'une conception technocratique du pouvoir », pour « comme certains n'hésitent pas à le faire, opposer les Communautés européennes et la "démocratie" » (17). Est ici dénoncée la place prépondérante prise par le juge dans l'intégration européenne, qui, ayant acquis « une autorité "sacerdotale" », « règne par la parole et la toge – mais sans l'épée » (18). Rien n'est moins douteux que le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), quelles qu'en soient les déclinaisons, juridique, économique ou sociale (19).

Ainsi, à la confluence de la double critique formée à l'encontre du déficit démocratique et du gouvernement des juges, l'action de la CJUE dans l'ancrage démocratique de l'Union européenne suscite des interrogations, avec cette réserve *ab initio*, qu'usant du langage du droit dans une Union de droit, elle demeure enserrée dans les filets du tropisme juridique. En d'autres termes, si le droit peine à faire émerger une communauté politique, tout renforcement du premier par son interprète vient se heurter à cette difficulté inhérente à tout discours du droit. Sensible à cette réalité, la CJUE a inscrit le principe démocratique dans le droit positif (20), de sorte que « son affirmation ne se réduit pas à une référence incantatoire mais se voit dotée d'une productivité juridique indéniable » (21). Ce principe démocratique, qui « peut être défini comme un principe de justification » (22), devient matière pour la CJUE à « pratiques narratives [...] sur l'Europe, qui la voient *explicitement* sa vision de la construction européenne » (23).

En partant du postulat que la « dimension narrative de la jurisprudence lui confère une indéniable fonction instituante » (24), l'objet de cette

(17) J.-P. COLIN, *Le gouvernement des juges dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1966, p. 512.

(18) L. VAN MIDDELAAR, *Le passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Paris, Gallimard, 2012, p. 60.

(19) Voy. L. CLÉMENT-WILZ (dir.), *Le rôle politique de la Cour de justice*, Bruxelles, Bruylant, 2019 ; pour un cadre d'analyse : A. VAUCHEZ, « Le travail politique du droit ou comment réfléchir au "rôle politique" de la Cour », in *ibid.*, pp. 39-54.

(20) C. CASTOR, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 4-8.

(21) D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, 3^e éd., Paris, PUF, 2001, p. 100.

(22) C. CASTOR, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 37.

(23) A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *Revue de l'Union européenne*, 2018, n° 614, p. 9.

(24) *Ibid.*, p. 6.

contribution tient dans la recherche de la représentation d'une Europe démocratique comme source de récits pour la Cour de justice (1). Une fois cette étape franchie, le principe démocratique peut être regardé comme soutenant la légitimité du pouvoir normatif. À lire les constitutions nationales toutefois, il n'en est aucunement la source ; cet office est dévolu à la souveraineté, qu'elle réside dans une entité abstraite, la nation ou davantage incarnée comme le peuple (25). Cette notion comporte « une signification métajuridique, au sens où toute souveraineté essaie de se donner une assise juridique dans le but très intéressé de consolider sa puissance » (26). Faisant défaut dans le système européen, dans la mesure où l'Union repose sur des traités exprimant la volonté unanime d'États membres souverains et comme tels « maîtres des traités » ainsi que l'a rappelé la Cour constitutionnelle allemande (27), se pose la question de savoir dans des termes posés par Antoine Bailleux si la démocratie hissée au rang des fondements de l'Union selon l'article 2 TUE (28), peut y suppléer en servant de cadre à « un plan d'ensemble (un "méta-récit") », ou au contraire s'il « en résulte une jurisprudence "archipelagique", constituée d'îlots narratifs dotés d'une forte cohérence interne » (29) ? Autrement dit, est-il possible de dégager une force supérieure de cette représentation faisant du principe démocratique un « méta-récit » ou récit des récits (2) ?

Pour ce faire, les outils méthodologiques issus du cadre théorique et conceptuel posé par Antoine Bailleux sont mobilisés. Ainsi, est désigné « par *récit* (ou *narratif*) toute entreprise de *mise en mots* et d'*assemblage des représentations* à des fins de *généralisation* » (30). De la représentation se dégage du narratif qui est bien entendu ici le soubassement démocratique de l'Europe institutionnalisée. Par ailleurs, les pratiques narratives examinées relèvent presque exclusivement de la

(25) Selon l'article 33 de la Constitution belge : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation ». L'article 3 de la Constitution française retient le principe d'une « souveraineté nationale [qui] appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

(26) J. FREUND, *L'essence du politique*, rééd., Paris, Dalloz, 2004, p. 121.

(27) Décision de la Cour constitutionnelle allemande sur le Traité de Lisbonne, 30 juin 2009 (Bundesverfassungsgericht – BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 231).

(28) Voy. J. MOLINIER (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 164 et s.

(29) A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *op. cit.*, p. 7.

(30) *Ibid.*, p. 7. Pour une ébauche de cette réflexion : L. AZOULAI selon lequel « des structures argumentaires qui reposent à la fois sur des emprunts et le parasitage de formules disponibles dans les patrimoines juridiques nationaux et sur des pièces et des élaborations tirées des besoins propres du système communautaire » (L. AZOULAI, « La fabrication de la jurisprudence communautaire », in *Dans la fabrique du droit européen. Scènes, acteurs et publics de la Cour de justice des Communautés européennes* [P. MBONGO et A. VAUCHEZ édts], Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 164).

jurisprudence de la Cour de justice. En outre, par nature extensive, cette notion de démocratie n'englobe pas le récit de l'Europe vue comme le point de convergence réunissant des citoyens. Le récit de l'« Europe des citoyens », bien qu'ayant « gagné en *centralité* au cours des dernières années » (31), échappe au champ de cette étude en tant que renvoyant à une citoyenneté domestique. En revanche, la jurisprudence relative à l'Initiative Citoyenne Européenne en relève puisqu'elle illustre la variante participative de la démocratie (citoyenneté politique). Enfin, il va s'agir de sonder la double hypothèse de travail que « les représentations constituent donc l'objet interprétatif du récit » et que les « pratiques narratives » du juge permettent « d'explicitier sa vision de la construction européenne » (32).

1. – À LA RECHERCHE D'UN RÉCIT DE L'EUROPE DÉMOCRATIQUE : LA VOIE DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

Le récit de la démocratie représentative tel qu'élaboré par le juge de l'Union bénéficie non seulement à l'institution parlementaire (1), mais également à ses membres (2). Suivant cette approche il sera vérifié qu'« il est possible que le principe de la démocratie incite le juge communautaire à rendre des décisions favorables à la défense du Parlement européen dès lors qu'il faut interpréter les dispositions des traités relativement aux pouvoirs de l'assemblée européenne, ou défavorables au Parlement s'il ne respecte pas ledit principe dans son organisation intérieure » (33).

1.1. – *Défense et illustration du Parlement européen*

Si la notion de démocratie est polysémique, tant il « existe bien des définitions, savantes ou sentimentales de la démocratie » (34), celle qui s'en dégage en écho au droit positif (35) dans le récit de la Cour de justice renvoie à sa forme commune dans les régimes occidentaux : la démocratie représentative. À son sujet, la CJUE pose, selon la grille d'analyse établie par Antoine Bailleux, un récit inaugural, aujourd'hui cristallisé, dont la force d'attraction est élevée s'agissant de ses implications quant

(31) A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *op. cit.*, p. 14.

(32) *Ibid.*, p. 8.

(33) J. MOLINIER (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 176.

(34) G. VEDEL, *Les éléments de la démocratie européenne*, Nancy, Centre d'études universitaires de Nancy, 1952, p. 6.

(35) Art. 10, § 1^{er}, TUE : « Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative ».

à l'association du Parlement européen au processus normatif. La jurisprudence *Roquette* du 29 octobre 1980 est à la fois fondatrice et emblématique de ce récit. Cette affaire donne l'occasion à la CJUE d'affirmer que la procédure de consultation « est le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté, d'un principe fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative » (36). On retrouve plusieurs indices constitutifs du terrain du narratif jurisprudentiel : le caractère itératif d'une jurisprudence se déployant sur près de quarante ans (37) ; la propension des arrêts des juridictions de l'Union à être « dans l'ensemble, bavards » (« participer effectivement », « reflet, bien que limité », « principe fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative ») ; enfin « le caractère *morcelé* de cette production juridictionnelle, qui se développe sous la forme d'une myriade de chaînes argumentatives distinctes tissées dans l'ignorance les unes des autres » (38). En l'occurrence, « la consultation » est un « élément essentiel de l'équilibre institutionnel », qui « est le reflet » « d'un principe fondamental » : « les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative ». Sans compter que la force des termes employés (« élément essentiel », « principe fondamental ») et la tentation du stato-morphisme (processus législatif, équilibre institutionnel et assemblée représentative) sont mises au service d'une constitutionnalisation du droit communautaire. Cette attitude entre en résonance avec le choix initial de la Cour de justice d'« opter sans hésitation [quoiqu'avec une certaine timidité, qui ne devait plus se reproduire] pour une méthode d'interprétation “globale” directement inspirée des règles en honneur dans les juridictions nationales pour l'application

(36) *Roquette*, 138/79, EU:C:1980:249, pt 33 ; *Maizena GmbH*, 139/79, EU:C:1980:250, pt 34 ; F. G. JACOBS, « Isoglucose Resurgent : Two Powers of the European Parliament Upheld by the Court », *Common Market Law Review*, 1981, vol. 18, n° 2, pp. 219-226 ; Y. QUINTIN, « Les conditions de la consultation de l'Assemblée », *Revue du marché commun*, 1981, n° 243, pp. 5-8.

(37) Ce passage de l'arrêt *Roquette* se retrouve dans les affaires : *Parlement européen c. Conseil*, C-65/90, EU:C:1992:325, pt 14 ; *Parlement européen c. Conseil*, C-316/91, EU:C:1994:76, pt 17 ; *Parlement européen c. Conseil*, C-65/93, EU:C:1995:91, pt 21 ; *Eurotunnel*, C-408/95, EU:C:1997:532, pt 45 ; *Parlement européen c. Conseil*, C-130/1019, EU:C:2012:472, pt 81 ; C-658/11, *Parlement européen c. Conseil*, 24 juin 2014, EU:C:2014:2025, pt 81 ; *Parlement européen c. Conseil*, C-263/14, EU:C:2016:435, pt 70. Récit repris par le Tribunal : *UEAPME*, T-135/96, EU:T:1998:128, pt 88 ; *Boehringer*, T-152/96, EU:T:1999:302, pt 130.

(38) A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *op. cit.*, p. 7.

du droit interne et qui s'oppose aux errements habituellement suivis par les juridictions internationales » (39).

L'hypothèse de travail formulée par Antoine Bailleux « de pratiques *narratives* sur l'Europe », qui voient la Cour de justice « *explicitement* sa vision de la construction européenne » (40) se vérifie, elle prend pour modèle de raisonnement les canons de la démocratie libérale teintés par des éléments de théorie générale de l'État. Il en va de même pour l'effet d'entraînement de tout narratif. Ainsi lorsque le mode de participation du Parlement européen « au processus législatif de la Communauté » a été renforcé, même marginalement, par l'introduction de la procédure de coopération par l'Acte unique européen (1986), la Cour a supprimé la restriction d'un reflet « bien que limité » (41). Dans un premier temps, il était permis de penser que la Cour voulait signifier par-là que consultation et coopération possédaient des reflets potestatifs aux intensités différentes. Si elle a pour elle l'exégèse, cette interprétation doit être abandonnée dans un second temps dès lors que la procédure litigieuse se trouve à nouveau être celle de consultation, la Cour continuant de neutraliser la minoration initiale (42).

Dans le prolongement de ce récit d'une démocratie représentative confortant le pouvoir parlementaire se greffe la jurisprudence relative à la reconsultation du Parlement européen. Ainsi que l'affirme la Cour de justice : « l'exigence de consulter le Parlement européen au cours de la procédure législative, dans les cas prévus par les traités, implique l'exigence d'une nouvelle consultation » (43). Pour ce faire, elle fait précéder cette reconsultation d'une référence aux deux arrêts du 29 octobre 1980 ; elle procédera de même pour l'ensemble des arrêts relevant de cette situation (44).

(39) M. LAGRANGE, « La Cour de justice des Communautés européennes, du plan Schuman à l'Union européenne », in *Mélanges F. Dehousse*, Paris/Bruxelles, Fernand Nathan/Labor, 1979, vol. 2, p. 131.

(40) A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *op. cit.*, p. 9.

(41) « L'objet même de la procédure de coopération, qui est de renforcer la participation du Parlement européen au processus législatif, serait mis en cause. Or [...] cette participation est le reflet, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative » (*Commission c. Conseil*, C-300/89, EU:C:1991:244, pt 20).

(42) « La participation effective du Parlement au processus législatif de la Communauté, selon les procédures prévues par le traité, représente, en effet, un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Cette compétence constitue l'expression d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative » (*Parlement européen c. Conseil*, C-65/93, préc., pt 21).

(43) *Parlement c. Conseil*, C-65/90, EU:C:1992:325, pt 16 ; M. CHAUCHAT, « L'obligation de "reconsultation" du Parlement », *RTDE*, 1993, n° 1, pp. 119-129.

(44) Plusieurs fonctionnaires ont tiré bénéfice de ce récit : *Chvatal*, T-154/96, EU:T:1998:229, pt 156 ; aff. *Losch*, T-13/97, EU:T:1998:230, pt 143 ; *Busacca*, T-164/97, EU:T:1998:233, pt 82.

Ce récit d'un principe fondamental de la démocratie représentative, bien que contenu (45), renforce l'institution parlementaire européenne. D'autant plus que la jurisprudence *Roquette* constitue la première étape de l'alignement du Parlement européen sur la Commission et le Conseil en matière d'accès au juge (46). Si bien que la Cour de justice peut nouer entre eux plusieurs récits, en assurant la liaison entre le statut contentieux du Parlement et la défense juridictionnelle de ses prérogatives, perçue comme un progrès démocratique au sein de la Communauté/ Union de droit.

1.2. – Défense et illustration des membres du Parlement européen

Le juge s'est également fondé sur le principe démocratique – sans autres formes de précisions – pour davantage protéger le statut des membres du Parlement. À la charnière des années deux-mille, une séquence contentieuse s'ouvre à la suite d'une réforme du règlement intérieur du Parlement européen (RIPE) retenant : « Les députés peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques » (47). La constitution d'un groupe dit « technique », n'ayant pour seul objet que de réunir des députés européens au sein d'un groupe politique afin de bénéficier des droits et moyens que procure l'appartenance à cette instance parlementaire, a motivé en réaction l'insertion par une décision du Parlement européen d'une note interprétative s'opposant à la création d'un tel groupe. Cette décision a été soumise par plusieurs députés ainsi que par un parti politique français (Front national) au contrôle de légalité devant le Tribunal en première instance puis devant la Cour de justice. Alors que cela n'allait pas de soi (48), le TPI a déclaré le recours recevable mais n'a pas conclu à une violation du « principe de la démocratie » dans la mesure où le contenu de la décision contestée relève d'une part, de

Voy. égal. : *Boehringer*, T-152/96, EU:T:1999:302, pt 130 ; *Eurotunnel*, C-408/95, EU:C:1997:532, pt 41 ; *Rzecznik Praw Obywatelskich*, C-390/15, EU:C:2017:174, pt 21 ; *Slovaquie*, C-643/15, EU:C:2017:631, pt 160.

(45) L'arrêt *IATA* constitue une rare illustration en précisant que l'examen des travaux du comité de conciliation par le Parlement européen est nécessaire en raison de « la participation effective du Parlement au processus législatif dans le respect des principes de la démocratie représentative » (C-344/04, EU:C:2006:10, pt 61).

(46) Selon G. Isaac, l'arrêt *Roquette* en reconnaissant au Parlement européen un droit d'intervention devant la Cour de justice créée « une ouverture [...] est capitale en attendant l'accès de celui-ci au recours en annulation qu'au surplus elle prépare » (G. ISAAC, « L'insertion du Parlement européen dans le système juridictionnel des Communautés européennes », *AFDI*, 1986, vol. 32, p. 804).

(47) Ex-art. 29-1 RIPE (art. 32).

(48) La CJCE a par la suite annulé l'arrêt du TPI déclarant recevable le recours du Front national : *Front national*, C-486/01 P, EU:C:2004:394.

l'autonomie du Parlement européen quant à son organisation interne et que, d'autre part, l'exigence réglementaire d'affinités politiques entre membres d'un même groupe concourt en particulier « à la réalisation de l'objectif poursuivi par l'article 191 CE, à savoir l'émergence de partis politiques au niveau européen en tant que facteurs d'intégration au sein de l'Union, de formation d'une conscience européenne et d'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union » (49). Pour sa part, la Cour a rejeté le pourvoi en reprenant à son compte le fond de ce raisonnement (50). À la faveur de cette affaire plaçant le juge au cœur des mécanismes de la démocratie représentative, celui-ci demeure en retrait en s'abstenant d'empiéter autant que faire se peut sur l'autonomie du travail parlementaire. Le « principe de démocratie » est platement évoqué par le TPI (voyez *infra*, 2.1, arrêt *UEAPME*). Au point qu'il est possible de soutenir que le juge, en admettant la recevabilité d'un recours en annulation au terme d'une interprétation bienveillante des critères habituels de recevabilité, mais en repoussant les prétentions des demandeurs, assure implicitement une priorité de l'Union de droit (un accès élargi au prétoire) sur la démocratie (un accès facilité à la tribune). En tout état de cause, des frictions entre récits sont possibles, or au regard de la place prise par celui de la « Communauté de droit » dans les pratiques narratives du juge (51), cette préférence fait sens.

Quinze ans plus tard, un glissement jurisprudentiel s'opère sous une triple influence : celle de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux et de sa juridicité, celle d'une meilleure ouverture à l'égard de la jurisprudence de la Cour EDH et enfin celle d'une sensibilité plus grande à l'égard du substrat démocratique de l'Union. Un député européen sanctionné par une décision du président du Parlement européen pour certains propos tenus en séance plénière a introduit un recours en annulation à l'encontre de celle-ci devant le Tribunal. Après avoir relevé le caractère fondamental de la liberté d'expression – quoique susceptible d'être assortie de limites – en mobilisant les ressources du droit européen des droits de l'Homme et de son interprétation par la Cour EDH, le juge vient à « considérer que la liberté d'expression des parlementaires doit se voir accorder une protection accrue eu égard à l'importance fondamentale que le Parlement joue dans une société démocratique » (52). Le

(49) *Martinez, de Gaulle, Front national et Bonino e.a.*, T-222/99, T-327/99 et T-329/99, EU:T:2001:242, pt 104.

(50) *Martinez*, C-486/01 P, EU:C:2003:608.

(51) Voy. A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *op. cit.*, pp. 7 et 9. Ce récit a pour origine un recours également introduit par un parti politique : CJCE, 23 avril 1986, C-294/83, *Parti écologiste « Les Verts »*, EU:C:1986:166, spéc. pt 23.

(52) *Korwin-Mikke*, T-770/16, EU:T:2018:320, respectivement pt 46.

Tribunal s'appuie notamment sur le fait « que, dans une démocratie, le Parlement ou les organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique. Une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que par des motifs impérieux » (53). Un indice supplémentaire de narratif découle du caractère contestable de cette solution reposant sur une « interprétation littérale [...] [du RIPE] ou son interprétation téléologique limitée au bon fonctionnement du Parlement », dont on peut à bon droit se demander si elle ne devrait « pas s'effacer devant une interprétation téléologique par référence au traité fondateur ? » (54). Le récit de la démocratie représentative comporte bien un effet d'entraînement, agrégeant au besoin ce qui peut apparaître comme un sous-récit, celui de la liberté d'expression des parlementaires, dont les sources sont d'abord cherchées dans le RIPE alors que le droit primaire exprime plusieurs principes et valeurs susceptibles de la borner. Le recul des limites à la liberté d'expression ainsi déploré découle de la qualité de parlementaire et s'intègre au récit d'une Europe épousant les exigences de la démocratie représentative (« importance fondamentale du Parlement dans une société démocratique »). Toutefois, ce rapport demeure marginal, ou si l'on préfère cet arrêt tient lieu d'apostille au regard du narratif principal. Quoi qu'il en soit, voyant sans doute au final plus d'avantages que d'inconvénients dans la position du Tribunal de l'Union, le Parlement européen n'a pas engagé un pourvoi devant la CJUE, contrairement à ce qu'il était permis d'envisager (55).

Au terme de cette recherche du récit de l'Europe démocratique, la vision du juge de la construction européenne est bien explicitée : c'est un système politique et juridique relevant du modèle constitutionnel de la démocratie représentative. Cette vision précède l'insertion par le Traité de Lisbonne de l'article 10 TUE retenant que le « fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative ». Son récit vaut-il pour autant, récit des récits ?

(53) *Ibid.*, pt 44.

(54) P. DE FONTBRESSIN, « La notion de "dignité du Parlement européen" à l'épreuve de la liberté d'expression : inquiétudes d'un citoyen européen », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2018, n° 116, p. 1025.

(55) En ce sens, D. SIMON, « Liberté d'expression des parlementaires », *Europe*, 2018, n° 7, comm. n° 7, p. 18.

2. – VERS UN RÉCIT DES RÉCITS ?

Apparaît dans la trame de la jurisprudence de la Cour de justice la représentation d'une Europe démocratique alimentant le récit d'une démocratie représentative centré sur l'institution l'incarnant au mieux, le Parlement européen. Toutefois, ce récit valant pour la partie, peut-il remonter et servir de point d'impulsion d'un raisonnement et valoir pour le tout, c'est-à-dire l'ensemble du système de l'Union ? Une première déclinaison narrative le laisse à penser en ouvrant une brèche en direction de la démocratie sociale. Seulement il apparaît qu'elle n'est qu'un bref récit alternatif à la démocratie représentative (2.1). Loin d'annoncer la multiplication des récits de la démocratie à l'échelle européenne, cette déclinaison sociale ressortit à l'exception, ce que confirme sur un autre registre l'émergence d'une démocratie participative qui constitue une trame supplémentaire du récit de l'Europe démocratique (2.2).

2.1. – *L'esquisse du récit alternatif de la démocratie sociale*

À la suite des dispositions du Traité de Maastricht relatives au dialogue social, la Commission a proposé un accord-cadre sur le congé parental en consultant certains partenaires sociaux. Une fois cet accord-cadre devenu directive du Conseil, l'UEAPME, association assurant la représentation et la défense au niveau européen des intérêts des petites et moyennes entreprises (56), a saisi le TPI d'un recours en annulation au motif qu'elle n'avait pas participé à la consultation, à la différence notamment de l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) et de la Confédération européenne des syndicats (CES). Cette affaire a permis de définir les contours de la démocratie sociale puisque « le Tribunal n'a pas hésité à considérer qu'en l'absence du Parlement européen, l'intervention des partenaires sociaux dans le processus d'élaboration normative en matière sociale était une exigence inhérente au principe de la démocratie sur lequel l'Union est fondée » (57).

L'arrêt *UEAPME* du 17 juin 1998 soutient cette analyse en affirmant : « le respect du principe de la démocratie, sur lequel l'Union est fondée, requiert – en l'absence de participation du Parlement européen au processus d'adoption d'un acte législatif – que la participation des peuples à ce processus soit assurée de manière alternative, en l'occurrence par

(56) À cet égard, sa requête a été soutenue pour la France par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CGPME) et l'Union professionnelle artisanale (UPA) et pour la Belgique, la *Nationaal Christelijk Middenstandsverbond* (NCMV).

(57) A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *op. cit.*, p. 16.

l'intermédiaire des partenaires sociaux ayant conclu l'accord auquel le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, confère une assise législative au niveau communautaire » (58).

Or, à nos yeux nous sommes davantage en présence du récit naissant d'une Europe sociale, soulevant d'ailleurs d'importantes questions (59), que de celui d'une variante sociale de l'Europe démocratique. Ce constat repose sur deux raisons, d'une part, ni le Tribunal, ni la Cour n'ont réitéré ou confirmé le caractère alternatif de la démocratie sociale à la démocratie représentative ; ce récit n'est pas porté par une série d'arrêts formant cette trame narrative. D'autre part, la position du Tribunal s'inscrit plutôt dans le prolongement de l'arrêt *Roquette* et ajoute mollement au récit en servant de chambre d'écho à la démocratie hissée au rang de principe fondateur. C'est ainsi que dans l'affaire concernant la constitution des groupes politiques au Parlement européen (*supra*, 1.2), si le TPI a souligné que « le principe de la démocratie constitue un élément fondateur de l'Union européenne » en se référant à l'arrêt *UEAPME*, il a immédiatement précisé en contrepoint de cette affirmation que « ce principe ne s'oppose pas à ce que le Parlement adopte des mesures d'organisation interne visant [...] à lui permettre de remplir au mieux, en fonction de ses caractéristiques propres, le rôle institutionnel et les objectifs qui lui sont assignés par les traités » (60). Non seulement la portée du principe de démocratie est ainsi strictement circonscrite, mais surtout, le Tribunal n'a plus jamais évoqué en ces termes l'arrêt *UEAPME*. Au surplus ce double mouvement de dilution – la démocratie sociale est englobée dans le principe de la démocratie – et de diffusion – la démocratie est appliquée aux parlementaires après l'avoir été aux partenaires sociaux – n'est propre qu'au Tribunal, la Cour n'a jamais ajouté à l'arrêt *UEAPME* qui demeure sans héritage et sans héritier.

De manière décisive, ainsi que l'analysait R. Medhi, le « Tribunal s'appuie sur une conception inédite et à tout prendre assez ambiguë du principe de la démocratie ». Ce caractère douteux provient de ce qu'il « semble imprudent de confondre la légitimité d'institution politique avec celle de groupements d'intérêts, leur représentativité fût-elle reconnue sans équivoque par la Commission » (61). Dans ces conditions,

(58) *UEAPME*, T-135/96, EU:T:1998:128, pt 88, obs. F. BERROD et D. RITLÉNG, *Europe*, 1998, nos 8/9, comm. 268.

(59) Voy. M.-A. MOREAU, « Sur la représentativité des partenaires sociaux européens. (Tribunal de première instance des Communautés européennes, 17 juin 1998) », *Droit social*, 1999, n° 1, pp. 53-59.

(60) *Martinez e.a.*, préc., pt 200.

(61) « Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes », *Journal du droit international*, 1999, n° 2, p. 539.

le récit d'une démocratie sociale n'a pas prospéré, apparaissant peu opérationnel, et son bilan à l'usage aurait probablement été négatif au regard de la cohérence de l'édifice institutionnel.

Ainsi, une esquisse de récit semble se refermer à peine ouverte, tenant plus de l'anecdote que de l'épopée ou de la saga. En comparaison, bénéficiant d'une assise plus large et suscitant l'adhésion du plus grand nombre, la démocratie participative fait l'objet d'un traitement jurisprudentiel de plus en plus privilégié.

2.2. – *La lente émergence de la trame alternative de la démocratie participative*

L'introduction par le Traité de Lisbonne de l'Initiative citoyenne européenne (ICE) (62) crée les conditions favorables à l'émergence d'un récit de la « participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union » (63). Le changement opéré par le droit positif en est la cause. À l'origine le Traité CECA reconnaissait un droit de pétition aux particuliers, mais son contentieux n'a donné lieu à aucune affirmation comparable ; le juge se bornant à relever qu'un droit à l'information découle « de la nature même de ce droit, qui permet aux citoyens de s'adresser formellement et directement au Parlement et qui contribue ainsi à la légitimation de l'action des institutions » (64). Tout au plus est-il accessoirement possible d'identifier dans le contentieux spécifique de la fonction publique un arrêt faisant « le lien entre démocratie représentative et démocratie participative » (65).

À partir de l'entrée en vigueur du règlement n° 211/2011 du 16 février 2011 relatif à l'ICE, le Tribunal reconnaît à la faveur de l'arrêt *Anagnostakis*, le premier rendu en la matière, s'agissant à nouveau du droit à l'information des citoyens, qu'il « découle de la nature même de ce droit [celui de présenter une proposition d'ICE] qui, comme il est relevé au considérant 1 du règlement n° 211/2011, est censé renforcer la citoyenneté européenne et améliorer le fonctionnement démocratique de l'Union par une participation des citoyens à la vie démocratique

(62) Art. 11, § 4, TUE.

(63) *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*, T-646/13, EU:T:2017:59, pt 18. Voy. J.-P. JACQUÉ, « Vers une reconnaissance juridictionnelle des droits politiques des citoyens européens », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, n° 2, pp. 177-181.

(64) *Tegebauer*, T-308/07, EU:T:2011:466, pt 29 ; *J. c. Parlement européen*, T-160/10, EU:T:2012:503, pt 22.

(65) J. MOLINIER (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, op. cit., p. 176. Il s'agit de l'arrêt *De Dapper*, 54/75, EU:C:1977:42.

de l'Union » (66). L'étroitesse et le statut (un simple considérant) de l'ancrage étonnent, alors que l'article 10, paragraphe 3, TUE stipule : « Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union », tandis que l'article 11, paragraphe 1^{er}, TUE prévoit que « les institutions donnent, par les voies appropriées aux citoyens [...] la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union ». De même, la mention diminutive d'un droit « censé renforcer la citoyenneté européenne » surprend d'autant plus que l'adjectif (censé) est absent du considérant mentionné. Au surplus, le juge signale un raisonnement par analogie avec celui mené dans le cadre du droit de pétition, comme si la substance participative des traités nécessitait un apport extérieur à leur lettre. Pour sa part, la CJUE dénonce implicitement cette approche en affirmant à l'occasion du pourvoi relatif à l'arrêt inaugural (*Anagnostakis*) que le « droit de prendre une ICE constitue, à l'instar, notamment, du droit de pétition devant le Parlement, un instrument relatif au droit des citoyens de participer à la vie démocratique de l'Union, prévu à l'article 10, paragraphe 3, TUE » (67). Il est significatif de relever que le Tribunal va délaissé ce regard étroit sur l'ICE (68), comme s'il voulait écarter le spectre d'un mécanisme courant le risque d'« être frappé d'obsolescence citoyenne » (69).

Cette ébauche de récit gagne en densité sous la plume à la fois du Tribunal et de la CJUE. Le premier ayant à juger du pouvoir d'appréciation de la Commission, rejette sa prétention visant à l'étendre en faisant valoir « que, contrairement au droit de pétition, le droit de participer à la vie démocratique de l'Union par l'intermédiaire d'une ICE ne constituait pas un droit fondamental » (70). Pour autant, le juge ne se

(66) *Anagnostakis*, T-450/12, EU:T:2015:739, pt 26, obs. V. MICHEL, « Compétences de l'Union et initiative citoyenne », *Europe*, 2015, n° 11, comm. n° 11, pp. 11-12 ; *Costantini*, T-44/14, EU:T:2016:223, pt 73, obs. J. DUPONT-LASSALLE, « Initiative citoyenne européenne », *Europe*, 2016, n° 6, comm. n° 184, pp. 13-14 ; T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack*, préc., pt 18 ; *One of Us e.a.*, T-561/14, EU:T:2018:210, pts 72 et 93 (pour cette affaire un pourvoi C-418/18 P est en cours d'examen au 15 juin 2019).

(67) *Anagnostakis*, C-589/15, EU:C:2017:663, pt 24, D. SIMON, « Initiative citoyenne », *Europe*, 2017, n° 11, comm. n° 399, pp. 23-24.

(68) *Efler*, T-754/14, EU:T:2017:323, pt 24 : « Ainsi que le relève le considérant 1 du règlement n° 211/2011, par lequel le Parlement européen et le Conseil ont arrêté, en application de l'article 24, premier alinéa, TFUE, les dispositions relatives aux procédures et aux conditions requises pour la présentation d'une ICE au sens de l'article 11 TUE, le Traité UE renforce la citoyenneté de l'Union et améliore encore le fonctionnement démocratique de l'Union en prévoyant notamment que tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union par l'intermédiaire d'une ICE ». *Contra* : *One of Us e.a.*, préc., pt 72.

(69) L. GUILLOU-COLLAT, « La mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne : anatomie d'un échec », *op. cit.*, p. 179.

(70) A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *op. cit.*, p. 13.

saisit pas de l'occasion pour reconnaître un tel caractère fondamental à l'ICE. Il est vrai que s'agissant du droit de pétition, le raisonnement *a contrario* développé par la Commission manque de base puisqu'il n'est pas explicitement qualifié de fondamental, tout au plus, la CJUE y voit « un instrument de participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union. Il s'agit de l'une des voies du dialogue direct entre les citoyens de l'Union et leurs représentants » (71).

Concernant l'ICE, la seconde fait sienne l'appréciation du Tribunal en y voyant « un instrument relatif au droit des citoyens de participer à la vie démocratique de l'Union » (72), sans toutefois insister – et il s'agit d'un « silence regrettable » (73) – comme le fait le Tribunal sur le lien entre l'intensité de l'obligation de motivation pesant sur la Commission dans le cadre de l'ICE et sa tonalité précisément démocratique. À la lecture des conclusions de l'Avocat général P. Mengozzi, il était permis d'attendre plus de souffle de ce premier contact entre le régime de l'ICE et la Cour. Il considérait en l'occurrence qu'il « s'agit d'un instrument fondamental pour la démocratie participative européenne », qui, reposant sur l'idée « de donner aux citoyens un rôle actif dans la construction du droit de l'Union », ne devrait pas être enserré « dans des conditions, de forme ou de fond, trop strictes ou trop complexes – et donc, au final, peu compréhensibles – à satisfaire pour le non-spécialiste du droit de l'Union ». Ce qui aurait pu s'apparenter à la mise en bouche d'un récit se heurte immédiatement au rappel du « principe d'attribution des compétences » et au cadre juridique de « la démocratie participative à laquelle l'article 11, paragraphe 4, TUE tente de donner vie » (74). Il reste que l'on a connu le juge plus audacieux, ne craignant pas de mobiliser par exemple les vastes ressources de l'interprétation téléologique au profit du « récit de l'Europe citoyenne », ordonné autour de l'appréciation selon laquelle « la citoyenneté européenne “a vocation à être le statut fondamental” des ressortissants de l'Union » (75). La tiédeur jurisprudentielle s'explique d'autant moins que l'ICE en particulier et la démocratie participative en général pouvaient aisément s'inscrire dans ce récit.

C'est à cette aune que doit être lue l'inflexion jurisprudentielle du Tribunal présente dans un arrêt *Efler* « particulièrement important puisqu'il est le premier à faire droit à une demande d'annulation » d'une

(71) *Schönberger*, C-261/13 P, EU:C:2014:2023, pt 16.

(72) CJUE, 12 septembre 2017, *Anagnostakis*, préc., pt 24.

(73) D. DERO-BUGNY, « Le contrôle juridictionnel de la phase d'enregistrement des propositions d'initiative citoyenne », *RAE*, 2017, n° 3, p. 574.

(74) Concl. du 7 mars 2017, *Anagnostakis*, C-589/15, EU:C:2017:175, pt 2.

(75) A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *op. cit.*, p. 13.

décision de rejet d'une ICE par la Commission (76). Cette issue favorable dépend assez largement de l'élaboration d'un nouveau narratif autour du « principe de démocratie », qui prend ici de la hauteur avec le rappel de sa mention « dans le préambule du traité UE, à l'article 2 TUE ainsi que dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », qui en fait une des « valeurs fondamentales sur lesquelles l'Union » et une manière nouvelle d'appréhender « l'objectif spécifiquement poursuivi par le mécanisme de l'ICE, consistant à améliorer le fonctionnement démocratique de l'Union en conférant à tout citoyen un droit général de participer à la vie démocratique » (77) ; par « conséquent, loin de représenter une immixtion dans le déroulement d'une procédure législative en cours, la proposition d'ICE constitue une expression de la participation effective des citoyens de l'Union à la vie démocratique de celle-ci, sans remettre en cause l'équilibre institutionnel voulu par les traités » (78). Par cette jurisprudence, le Tribunal « semble enfin prendre conscience de la nécessité d'assurer l'accessibilité de ce mécanisme de démocratie participative » (79). Ce récit, ainsi transformé, remplit clairement son office : il permet de s'affranchir de la grammaire des traités et desserre l'étau formé du régime juridique de l'ICE et du principe d'attribution des compétences. De toute évidence, le rappel inédit des bases du principe démocratique augmenté d'expressions typiquement narratives (« valeurs fondamentales », « droit général », « équilibre institutionnel ») est révélateur d'un récit judiciaire.

Détachée de cette préoccupation méthodologique, Christine Delcourt observe de façon troublante pour notre propos : « Trente-sept ans après l'exploitation par la Cour du principe démocratique au bénéfice du Parlement européen, incarnation par excellence de la logique de démocratie représentative, le Tribunal de l'Union exploite donc le principe de démocratie et la logique de démocratie participative au bénéfice des citoyens de l'Union » (80). L'arrêt *Roquette* marque, s'il est besoin de le préciser, le point d'impulsion de ce mouvement. Christine Delcourt note de surcroît « pas moins de dix références à la logique démocratique dans cet arrêt » (81), annonciatrices sans contestation possible de

(76) F. GAZIN, « Initiative citoyenne européenne », *Europe*, 2017, n° 7, comm. n° 254, p. 24.

(77) *Efter*, préc., pt 37.

(78) *Ibid.*, pt 47.

(79) L. NAVEL, « Prémices de la juridictionnalisation de l'initiative citoyenne européenne (CJUE [gr. ch.], 12 septembre 2017, C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commission*, EU:C:2017:663 », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, n° 2, p. 299.

(80) C. DELCOURT, « Le Tribunal ouvre la voie à une réactivation de l'initiative citoyenne "Stop TTIP" », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, n° 3, Chron. Action extérieure, p. 599.

(81) Note 15, p. 599.

l'élaboration d'un récit. Ce processus narratif en dépit de sa récence n'a pas échappé aux justiciables qui depuis l'arrêt *Efler* s'attachent à donner au récit démocratique la pleine expression de ses potentialités, et ce au-delà de sa déclinaison participative (82). Le récit qu'elle structure est pour l'heure marginal, embryonnaire et de faible intensité, seul un avenir, pas si lointain sans doute, nous renseignera sur sa capacité, à la manière d'un coin, à faire éclater le « paradigme de la démocratie représentative » (83) irriguant l'ensemble de la construction européenne.

CONCLUSION

À partir de la représentation ordonnée autour des attributions d'une assemblée parlementaire élue au suffrage universel direct, la CJUE a tissé un écheveau susceptible de fournir la matière pour couvrir l'Union d'un manteau d'Arlequin démocratique. Si son principal pan est coloré par la démocratie représentative, rehaussé d'une pièce de démocratie sociale, la démocratie participative gagne en épaisseur et en surface. La figure de ce trépied démocratique instable permet de transposer l'analyse de François Ost portant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : « on peut retenir les traits suivants qui, articulés les uns aux autres au fil des arrêts, finissent par configurer le portrait de la démocratie qui s'impose au sein du Conseil de l'Europe en cette fin de XX^e siècle » (84). Pour s'en convaincre, il suffit de remplacer celui-là par Union européenne et celui-ci par début du XXI^e siècle.

Toutefois, cette articulation naissante demeure insuffisante, la matrice d'un principe démocratique peine à relier entre eux les « îlots narratifs ». De sorte que l'Europe démocratique demeure un récit, formé de trames, l'une, principale, de la démocratie représentative et l'autre, accessoire, de la démocratie participative, mais elle n'est aucunement susceptible de transformer un archipel en vaste continent (85). La dérive des continents pour sensible qu'elle soit n'est pas visible. En séparant les éléments de ce récit et en refusant de le décliner davantage ou d'en nourrir des parallèles comme la démocratie sociale, la CJUE privilégie sa dimension instrumentale sur sa valeur existentielle.

(82) Avec des issues variables : irrecevabilité du pourvoi (*Shindler e.a.*, C-755/18 P, EU:C:2019:211) ; censure de l'arrêt du Tribunal et annulation de la décision de la Commission (*Izsák et Dabis*, C-420/P, EU:C:2019:177).

(83) A. VAUCHEZ, *Démocratiser l'Europe*, La République des Idées, Paris, Seuil, 2014, p. 17.

(84) F. OST, « Le concept de démocratie dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Le journal des procès*, 1988, n° 124, p. 19.

(85) L'intégration semble en revanche posséder cette puissance narrative, voy. la conclusion à cet ouvrage d'E. Bernard.

Cette appréciation renvoie au poids respectif dans l'esprit du juge de la représentation du droit et de la démocratie. Elle n'accorde pas à la démocratie la puissance qu'elle reconnaît au droit ; la première repose sur une souveraineté qui manque à l'Union alors que le second est à la source de « récits fondateurs », dont le rayonnement dépasse de loin la communauté des juristes » (86). Le juge des Communautés puis de l'Union a élaboré depuis les débuts de la construction européenne, patiemment et avec une certaine constance, le récit d'un droit auto-céphale, qui forme probablement et intuitivement le « méta-récit » le plus cohérent et le plus aisé à masquer au sein de l'Union. En raisonnant à l'intérieur d'un système juridique prétendument clos sur lui-même, la CJUE ne peut à l'égal du droit en sortir au risque de dévoiler de façon manifeste un méta-récit politique ayant pour unique représentation la démocratie, ancrée sur une inexistante souveraineté européenne.

(86) A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *op. cit.*, p. 7.