

LA PROBLÉMATIQUE EUROPÉENNE POST-RÉFÉRENDAIRE

Relecture des étapes et redéfinition des enjeux de la construction européenne

David Courron

Les résultats du référendum français¹⁾ pour ou contre la ratification du *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*²⁾ doivent s'analyser à deux niveaux. Au plan national, d'une part, ils offrent une grille de lecture très précise de l'état d'affaiblissement et de déconsidération des institutions de la Vème République,³⁾ au plan

1) Les résultats du référendum sur le projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, auquel il a été procédé le 29 mai 2005, sont les suivants : électeurs inscrits : 41 789 202, votants : 28 988 300, suffrages exprimés : 28 257 778 (soit un taux d'abstention de 30,63 %), OUI : 12 808 270 (soit 44,18 % des suffrages exprimés), NON : 15 449 508 (53,30 % des suffrages exprimés) et 2,52 % de bulletins blancs ou nuls. Conseil constitutionnel, *Décision du 1er juin 2005 — Proclamation des résultats du référendum du 29 mai 2005* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/20050601/index.htm> (consulté le 10. 03. 2006). On notera que les juges constitutionnels, après avoir opéré diverses rectifications d'erreurs matérielles et procédé aux redressements nécessaires, ont recalculé les résultats annoncés par le Ministère de l'Intérieur : 45,32 % des suffrages exprimés pour le OUI et 54,68 % des suffrages exprimés pour le NON. En revanche, le bon, mais non exceptionnel, taux de participation ne classe ce scrutin qu'au 9ème rang des 13 consultations référendaires organisées en France depuis 1945.

2) Ce traité, signé à Rome le 29 octobre 2004, par les représentants des 25 pays membres de l'Union européenne et 3 candidats à l'adhésion, marque l'achèvement d'un long processus original, initié par la déclaration de Laeken du 15 décembre 2001, alliant négociations intergouvernementales et débats au sein de la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing. Ce traité se compose de 4 parties : l'architecture institutionnelle (Partie I), la Charte des droits fondamentaux de l'Union (Partie II), les politiques et le fonctionnement de l'Union (Partie III) et diverses dispositions générales et finales (Partie IV) sans omettre de nombreuses annexes.

3) À ce sujet, on fera référence à deux articles particulièrement illustratifs de Jacques Robert : *"Un gâchis référendaire (29 mai 2005)"* in Revue du droit public, Paris : LGDJ, 2005, tome 121, n°4, pp. 839-846 et *"Fin de Règne?"* in Revue du droit public, Paris : LGDJ, 2005, tome 121, n°5, pp. 1215-1230.

européen, d'autre part, ils fournissent une occasion rare de s'atteler — ce sera notre objectif ici — à une redéfinition des facteurs structurants de la problématique de la construction européenne engagée depuis 1951 et l'établissement de la toute première communauté, celle du charbon et de l'acier.

Jusqu'à l'irruption d'un grain de sable importun, le discours officiel d'un bout à l'autre de l'Union européenne (UE) n'a cessé de suggérer que la mécanique de la construction européenne ait été, dès ses premiers pas, un puissant thème fédérateur, le consensus par excellence. Les termes de l'alternative semblaient ne laisser place à aucune discussion : l'union et la paix ou alors... À ses débuts, en effet, le souvenir des souffrances de la Seconde guerre mondiale endurées par le continent européen jouait à plein au bénéfice de cette aventure commune aux contours encore bien flous pour une immense majorité de ses habitants. Or, en mai 2005, l'élément perturbateur de cette mécanique consensuelle a justement pour nom *citoyen*. Européen, français, néerlandais, d'où qu'il vienne dans l'UE, il revendique désormais le droit de pouvoir, enfin, donner son avis et imprimer sa marque sur un processus qui lui a si longtemps échappé, confisqué au profit des seuls États et sanctuarisé en projet de paix perpétuelle pour l'Europe.

Nous sommes ainsi tenté de suivre l'idée selon laquelle le traité constitutionnel européen ne serait en fin de compte qu'une victime collatérale de cet irrésistible mouvement de reprise en main, par les peuples de l'Union européenne, de leur destin politique, mouvement-charnière qui "incarne la fin d'une logique purement aristocratique d'intégration et la difficulté de traduire l'aspiration démocratique au niveau européen."⁴⁾ Ce *moment tocquevillien* de transition, où la démocratisation réelle des institutions européennes suscite de vifs espoirs aussitôt déçus par son inachèvement, caractérise l'Europe post-référendaire victime des imperfections induites par les évolutions qui la traversent.⁵⁾ Cette phase de basculement invite donc à réfléchir de façon constructive aux stratégies de dépassement de ce qui est apparu, aux yeux de beaucoup, comme un échec grave sinon fatal de la construction européenne, en particulier de son ambition politico-institutionnelle. Or ni la proposition de Jacques Chirac de rétablir la confiance des citoyens dans l'efficacité du projet européen via la création d'une "Europe des projets" dans les domaines de l'innovation, de la recher-

4) Kalypso Nicolaïdis, "*UE: un moment tocquevillien*", in *Politique étrangère*, Paris : IFRI, automne 2005, n°3, pp. 497-509.

5) Ibid., p. 498.

che ou de la défense,⁶⁾ ni celle du Center for European Reform d'apporter des solutions visibles aux problèmes des Européens,⁷⁾ ne sauraient, de toute évidence, suffire pour répondre à ce défi téléologique.

L'adhésion populaire à tout projet politique, *a fortiori* de l'envergure de celui de l'Union européenne, est la condition *sine qua non* pour qu'il ait une chance sérieuse d'aboutir. La fierté, éprouvée devant les résultats d'une action extérieure reconnue, l'efficacité, de choix politiques qui répondent aux préoccupations exprimées, et l'implication, réellement démocratique de chacun dans la prise de décision, outre qu'elles esquissent des voies de relance de la construction européenne, prouvent à la fois son irréversibilité et son impérieuse nécessité de s'orienter résolument vers une union politique fédérale qui précise la philosophie du projet et délimite les domaines d'intervention de l'Union et des États.

Irréversibilité de la construction européenne, irréductibilité à une simple zone de libre-échange, échec de l'équation approfondissement/élargissement : les leçons du *non* et du *nee*

Lors du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, les dirigeants européens ont indiqué, après avoir pris acte des résultats des référendums en France et aux Pays-Bas et estimé qu'ils étaient sans rapport avec l'attachement des citoyens à la construction européenne, que "les développements récents ne [remettaient] pas en cause la validité de la poursuite des processus de ratification [et qu'ils étaient] convenus que le calendrier de la ratification dans différents États membres [serait] si nécessaire adapté à la lumière de ces développements."⁸⁾ Autrement dit, la date du 1er novembre 2006, initialement prévue pour dresser l'état des ratifications, n'est plus tenable et une période de réflexion, d'explication et de débat dans tous les États de l'Union, qu'ils aient ou non ratifié le Traité constitutionnel, est décrétée. En dépit des

6) Axel Gylden, "France-Allemagne. La grande désillusion", L'Express, 16 mars 2006.

7) Katinka Barysch et alii, "EU 2010: A Programme for Reform", Londres : Center for European Reform, février 2006, 7 p. Les auteurs dressent la liste suivante : croissance économique, lutte contre le chômage, immigration illégale, crime organisé, terrorisme, pollution, réchauffement climatique et incertitudes sur les approvisionnements énergétiques futurs.

8) Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne sur la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe — Conseil européen des 16/17 juin 2005 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.eu2005.lu/fr/actualites/conseil/2005/06/17conseur-decl/index.html> (consulté le 05. 05. 2006).

profondes divisions⁹⁾ au sein de l'UE sur la poursuite du processus de ratification, celui-ci n'est donc pas abandonné; seul son calendrier est réaménagé.¹⁰⁾ En l'état actuel, quatre options sont envisageables: 1° le TCE est purement et simplement abandonné; 2° l'essentiel du texte est mis en oeuvre par les États qui l'auront ratifié; 3° seules les dispositions institutionnelles (Partie I) sont appliquées, le reste étant laissé à l'approbation des parlements nationaux; 4° un nouveau traité est élaboré. Compte-tenu de la séquence électorale qui va s'ouvrir à Vienne et du soutien minoritaire qu'il y recueille, la présidence autrichienne de l'Union (au 1er semestre 2006) ne semble pas avoir très à coeur de relancer le TCE, si bien qu'aucune initiative d'envergure ne devrait être engagée avant la présidence allemande de l'Union (2007) qui coïncidera avec la redistribution des cartes du jeu politique en France et la fin de l'ère Chirac.¹¹⁾ Pour notre part, nous estimons qu'aucune autre solution constructive n'existe en dehors de la poursuite du processus de ratification. Il nous paraît, en effet, amoral que deux pays s'arrogent le droit de décider du sort d'une oeuvre collective. Le TCE, patiemment élaboré, est un texte consensuel signé par chacun des États membres après de nombreux compromis. Les acteurs, les positions et les intérêts étant les mêmes, évoquer une renégociation n'a tout bonnement aucun sens. On peut ainsi raisonnablement espérer que la Suède et la Finlande finiront par ratifier, et que le Portugal — on aimerait mentionner l'Irlande — qui a tant bénéficié de son adhé-

9) Katinka Barysch, "*The Austrian EU Presidency and the Future of the Constitutional Treaty*", Londres: Center for European Reform, 24 janvier 2006, 5 p. Selon l'auteur, les États membres se répartissent en trois catégories: les partisans de la poursuite du processus de ratification (principalement les pays qui ont déjà achevé le processus), les partisans de l'abandon du texte (Royaume-Uni, Pays-Bas, Pologne, pays nordiques) hostiles à toute nouvelle négociation et favorables à la mise en oeuvre de certaines idées du TCE dans le cadre des traités existants, et les partisans du grappillage "cherry-pick" (dont la France) qui reconnaissent la mort du TCE mais souhaitent toutefois mettre en oeuvre certaines parties du texte à travers des changements apportés aux traités actuels.

10) En mai 2006, l'état des ratifications s'établit de la façon suivante: outre les refus de la France et des Pays-Bas, 15 États membres ont d'ores et déjà manifesté leur approbation par la voie parlementaire (Lituanie, Hongrie, Slovaquie, Italie, Grèce, Autriche, Allemagne, Lettonie, Chypre, Malte, Belgique et Estonie) appuyée dans deux cas par l'organisation d'un référendum consultatif favorable (Espagne et Luxembourg), 2 devraient achever le processus de ratification d'ici la fin 2006 (Finlande et Suède), 4 ont ajourné leur référendum (Royaume-Uni, Irlande, Danemark et Portugal) et 2 n'ont encore pris aucune décision quant à la procédure qu'ils suivront le cas échéant (Tchéquie et Pologne).

11) Katinka Barysch, "*The Austrian EU Presidency...*", op. cit.

sion à l'Union européenne, vienne renforcer la masse démographique favorable au traité. À la fin du processus, chacun sera alors conduit à prendre ses responsabilités. Certes, le TCE n'entrera, juridiquement, en vigueur qu'après la ratification dans les 25 pays. Or, il s'agira, pour ceux-ci, de prendre une décision politique : accepter la loi de la démocratie (le choix de la majorité) ou choisir la poursuite d'un chemin national solitaire. Ulrich Beck suggère une solution très fédérale dans son esprit : étant donné que les États se sont déjà prononcés sur le TCE qu'ils ont eux-mêmes longuement négocié et signé tous ensemble, "il faudrait voter une seconde fois sur un texte constitutionnel sérieusement raccourci, mais, cette fois-ci, sans que les nations fassent cavalier seul. Il faudrait voter le même jour dans tous les États membres."¹²⁾ Cette idée d'un référendum à l'échelle européenne, qui respecte le point de vue de chaque État et celui de la population dans son ensemble, outre qu'elle est couramment mise en pratique en Suisse, ne manquerait pas de contribuer à l'émergence d'une conscience politique européenne.

Quoiqu'il advienne du TCE, ses mésaventures franco-néerlandaises traduisent indubitablement non pas le rejet par les Européens du principe de la construction européenne mais celui de "la façon forcée, intrusive, excessive dont on prétendait la leur imposer."¹³⁾ En effet, après la chute du rideau de fer, plusieurs facteurs ont concouru à précipiter l'élargissement de l'UE aux anciens pays du bloc de l'Est et la réflexion sur l'approfondissement de son organisation institutionnelle. Accueillir les Européens de l'est et partager avec eux les bienfaits de l'UE apparaissait comme "une réparation pour Munich, Yalta et la suite",¹⁴⁾ à tel point que "l'élargissement s'est imposé comme une fin en soi."¹⁵⁾ "La réunification de l'Europe, jadis promise avec un idéalisme touchant lors du traité de Rome, se présentait dans le traité de Nice comme un *factum* dénué d'émotion."¹⁶⁾ Par ailleurs, la crainte d'une culture politique différente, leur priorité absolue accordée à l'alliance avec les États-Unis garants de

12) Ulrich Beck, "Pour relancer l'Europe", Le Monde, 22 avril 2006.

13) Hubert Védrine, "Pour l'Europe: repartir du réel", in Le Débat, Paris : Gallimard, octobre-novembre 2005, n°136, pp. 20-28.

14) Ibid.

15) Ibid.

16) Jean-Marc Ferry, "Face à la crise, quelles perspectives pour l'Union européenne?", in Politique étrangère, Paris : IFRI, automne 2005, n°3, pp. 511-522. On rappellera également qu'en France aucune manifestation officielle n'est venue marquer l'entrée des 10 nouveaux membres dans l'Union, le 1er mai 2004, à la différence en particulier de l'Allemagne.

leur sécurité à travers l'OTAN et un investissement principalement économique dans l'UE alimentaient en Europe de l'ouest "le risque de voir se transformer l'Union européenne en simple zone de libre-échange, dépourvue de réelle signification politique."¹⁷⁾ En conséquence, au-delà de la volonté de démontrer les efforts déployés afin de remettre l'économie sous le contrôle du politique (et de modifier l'image de l'UE instrument de propagation de la mondialisation) et de pallier le déficit démocratique, le chantier constitutionnel correspond avant tout à une tentative, d'une part, de consolidation et d'amélioration des acquis politiques, et d'autre part, de définition d'une identité politique de l'Europe, à l'attention du reste du monde et, pour les ressortissants, en créant chez eux un sentiment d'appartenance à une même communauté politique.¹⁸⁾ Or, c'est précisément à confectionner un patriotisme européen à l'aide de moyens institutionnels et symboliques prestigieux que le TCE a échoué.

Les innovations limitées du TCE ne permettent pas d'y voir *le pas décisif* mais *une étape* vers l'union politique, objectif final supposé de l'aventure européenne.

Levons d'emblée une ambiguïté : depuis ses débuts, la construction européenne n'a cessé un seul instant d'être une aventure hautement politique. Si les moyens ont longtemps été d'ordre économique, intégrer les vieilles nations européennes dans la paix et la sécurité constitue un objectif éminemment politique.¹⁹⁾ Lisons Wyplosz : "Certains considèrent que l'Europe est une construction purement économique et déplorent un manque d'âme. Ils ont tort. D'abord, parce que l'Europe, c'est beaucoup plus que cela. La Cour européenne de justice veille au bon fonctionnement du droit ; les échanges culturels et les bourses d'études permettent à des milliers de jeunes de s'immerger dans d'autres pays ; la santé publique est en partie prise en charge de manière commune ; nous avons des frontières communes au sein de l'espace Schengen."²⁰⁾

Fruit d'un compromis conservateur qui ne lève aucune ambiguïté pour les uns²¹⁾

17) Ibid.

18) Ibid.

19) Renaud Dehousse, "*La fin de l'Europe*", Paris : Flammarion, 190 p., et "*Les fausses conséquences du référendum*", in *La Revue politique et parlementaire*, Paris, juillet/septembre 2005, 107ème année, n°1036, pp. 132-137.

20) Charles Wyplosz, "*Les nouveaux défis de l'Union européenne*", in *Politique étrangère*, Paris : IFRI, hiver 2005, n°4, pp. 715-725.

ou acte fondateur qui consacre le passage de l'Union économique à l'Union politique pour les autres,²²⁾ le TCE ouvre de nouvelles voies à explorer mais ne tranche pas entre supranationalité ou intergouvernementalité. Parmi ces voies, on retiendra, en premier lieu, celles qui favorisent *une meilleure lisibilité institutionnelle et juridique* de l'UE : une dénomination plus rigoureuse des actes juridiques (art. I-33 à I-39)²³⁾ ; des principes de partage des compétences²⁴⁾ entre l'Union et les États membres mieux délimités ; des catégories de compétences mieux définies : exclusive (art. I-13), partagée (art. I-14), de coordination des politiques économiques et de l'emploi (art. I-15), en matière de politique étrangère et de sécurité commune (art. I-16) et en matière d'actions d'appui, de coordination ou de complément (art. I-17) ; la communautarisation des anciens piliers²⁵⁾ ; la reconnaissance de la personnalité juridique (art. I-7), de l'égalité et de l'identité des États (art. I-5) et du droit de retrait (art. I-60) ; la primauté de la Constitution et du droit européen sur les droits nationaux (art. I-6) ; la judiciarisation de la Charte des droits fondamentaux (rassemblés en Partie II) et le principe de l'adhésion à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (art. I-9).

En second lieu, on retiendra également *un renforcement du caractère parlementaire de l'Union* : outre le rappel de ses fonctions législative, budgétaire, de contrôle politique et consultative, le Parlement européen élit le président de la Commission (art. I-20.1) ; apparition d'un début de contrôle des politiques de l'Union par les parlements nationaux (Protocole 1)²⁶⁾ ; délibération publique du Conseil des

21) Dehousse, "*Les fausses conséquences...*", op. cit.

22) Jean-Louis Quermonne, "*Le traité constitutionnel européen est-il un acte fondateur?*", in Politique étrangère, Paris : IFRI, été 2005, n°2, pp. 245-256.

23) "Les institutions, pour exercer les compétences de l'Union, utilisent comme instruments juridiques [...] la loi européenne, la loi-cadre européenne, le règlement européen, la décision européenne, les recommandations et les avis" (art. I-33.1). *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Paris : La Documentation Française, 2004, 232 p.

24) "Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences" (art. I-11.1). Ibid.

25) Le TCE précise que "[l]'Union européenne conduit une politique étrangère et de sécurité commune" (art. I-40), que "[l]'a politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune" (art. I-41) et que "[l]'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice" (art. I-42).

26) Premier des 36 protocoles annexés au TCE et intitulé "Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne".

ministres en cas de vote sur un projet d'acte législatif (art. I-24.6) ; forte institutionnalisation du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement (art. I-21) qui "[...] élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois." (art. I-22) ; définition de la majorité qualifiée (art. I-25).²⁷⁾

Enfin, des jalons sont posés en vue de *faciliter la constitution d'une communauté politique européenne* : affirmation des valeurs de l'Union (art. I-2) et de principes de vie démocratique (Partie I, titre IV) tels que l'égalité démocratique (art. I-45), la démocratie représentative (art. I-46), la démocratie participative caractérisée, notamment, par l'initiative populaire (art. I-47.4), le dialogue social autonome (art. I-48) et la transparence des travaux des institutions (art. I-50).

Transfert de pans entiers de souveraineté étatique, parlement, monnaie unique, cour de justice qui fait taire les cours nationales, indiscutablement les institutions de l'Union européenne sont frappées du sceau de l'originalité : "[c]omme la paix, ces avancées fabuleuses font partie de notre quotidien et sont intégrées dans nos esprits au point que nous en oublions le caractère exceptionnel."²⁸⁾ C'est à la lumière de ce risque de banalisation que la majorité des commentateurs assigne à l'UE le devoir impératif de reconquête de ses citoyens sans le soutien desquels serait vain tout espoir de sortir l'aventure européenne de son ornière post-référendaire. Elle ne parviendra à faire mentir les prophéties des Cassandres, non par une mièvre rhétorique du "cœur" à vocation électoraliste, mais bien plutôt par l'offre d'une perspective politique étayée par des résultats tangibles dans les trois domaines de la crédibilité internationale, de la croissance économique et de la clarification institutionnelle où, en raison de la force des attentes des citoyens, leurs exigences prennent l'allure de défis à relever de toute urgence au risque pour l'UE de se vider politiquement d'elle-même.²⁹⁾

27) La règle de calcul est la suivante : 55 % des membres du Conseil comprenant au moins 15 d'entre eux et 65 % de la population de l'Union. 4 États peuvent constituer une minorité de blocage.

28) Wyplosz, "Les nouveaux défis...", op. cit., p. 716.

29) Jürgen Habermas, "UE, nouvel essor ou paralysie", Libération, 8 juin 2005.

La pratique européenne du recours à la négociation et du respect du droit militent en faveur d'une politique étrangère originale et assumée de rééquilibrage du système international.

La première hypothèque à lever a trait à *la définition du rôle international* que devrait jouer l'Union européenne. La politique extérieure, souvent élaborée loin des caméras, ne devient qu'en de très rares occasions l'objet des préoccupations dont s'emparent les citoyens en période électorale, tant est fort le consensus qui l'entoure en Europe à la fois sur les finalités et sur les moyens.³⁰⁾ Encore faut-il que ses choix ne trahissent ni une piteuse incapacité à agir promptement et efficacement,³¹⁾ comme lors des crises dans l'ex-Yougoslavie, ni ne révèlent des divergences internes graves et paralysantes, comme sur le dossier irakien.³²⁾ Dans de tels cas, elle vient alors gonfler la colonne passif du bilan européen et son échec, tant au niveau de la conception que de l'exécution,³³⁾ rejaillit sur l'ensemble de la construction européenne. D'où l'ardente nécessité pour l'UE de s'exprimer d'une seule voix afin de peser sur la scène internationale.³⁴⁾ Le travail, largement reconnu, engagé par Javier Solana, Haut repré-

30) "L'opinion publique européenne reste très réceptive aux questions liées à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). À 77 %, le soutien à une politique de sécurité et de défense commune se maintient au même niveau qu'au printemps 2005. L'intensité de ce soutien est même supérieure dans les 10 nouveaux États membres [...] (respectivement, 75 % et 85 %)." *Eurobaromètre 64 — L'opinion publique dans l'Union européenne. Premiers résultats (Terrain: octobre-novembre 2005, Publication: décembre 2005)*, Eurobaromètre Standard 64, automne 2005, TNS Opinion & Social, p. 34 [en ligne]. Disponible sur "Europa" le portail de l'Union européenne : http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_fr.htm (consulté le 04. 05. 2006). Ce soutien doit cependant être relativisé, car la politique extérieure commune n'est pas jugée prioritaire par rapport au chômage ou à la complexité des procédures et fait l'objet d'une adhésion circonscrite socialement. Voir à ce sujet l'analyse d'Olivier Rozenberg, "*La PESD vue par l'opinion publique française et européenne*", in *Annuaire français de relations internationales*, Bruxelles : Bruylant, 2001, vol. 2, pp. 467-505.

31) Charles Grant et Mark Leonard, "*How to build a better EU foreign policy*", in *Center for European Reform Bulletin*, avril-mai 2006, n°47, pp. 4-6 [en ligne]. Disponible sur : http://www.cer.org.uk/articles/47_grant_leonard.html (consulté le 02. 05. 2006).

32) Dominique Reynié, *La fracture occidentale. Naissance d'une opinion européenne*, Paris : La Table Ronde, 204 p.

33) Grant et Leonard, "*How to build...*", op. cit., p. 5.

34) Dans son art. I-40.5, le TCE dispose que "[...] Les États membres assurent, par la convergence de leurs actions, que l'Union puisse faire valoir ses intérêts et ses valeurs sur la scène internationale. Les États membres sont solidaires entre eux."

sentant de l'UE pour la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC), s'il a posé les bases d'une future diplomatie européenne plus autonome,³⁵⁾ devrait être poursuivi selon deux axes prioritaires : renforcer l'autorité et les moyens du Haut représentant et assurer un meilleur travail d'équipe entre le Conseil et la Commission,³⁶⁾ avec notamment la création du service d'action extérieure prônée par la Constitution européenne (art. III-296.3).³⁷⁾ Celle-ci mettrait fin à la multiplicité des structures administratives traitant, dans le cadre actuel, des affaires étrangères de l'Union (le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission, le Haut représentant, la présidence tournante, la troïka) et donner naissance à une équipe pluridisciplinaire et cohérente³⁸⁾ à Bruxelles et à l'étranger qui n'irait toutefois pas, dans un premier temps, jusqu'à se substituer aux 25 services diplomatiques, tant la politique étrangère demeure au cœur de la souveraineté des États membres.³⁹⁾ Une telle réorganisation se veut d'autant plus nécessaire qu'au regard de sa longue et nécessaire pratique du multilatéralisme et du droit,⁴⁰⁾ l'UE a tout naturellement vocation à défendre un choix politique et philosophique, celui de la paix par le droit, "l'arme secrète de l'UE",⁴¹⁾ comme l'illustre son rôle essentiel au cœur des négociations sur le nucléaire iranien et dans le règlement du conflit palestinien. Même si, sur ces deux dossiers, elle risque de perdre la main en raison de l'intransigeance de ses interlocuteurs ou des autres intervenants, elle n'en continue pas moins d'afficher sa volonté de parvenir à une solution diplomatique,⁴²⁾ conformément à l'un des objectifs de la

35) Thomas Ferenczi, "Javier Solana, M. PESC, a donné un visage à la politique étrangère de l'Europe", *Le Monde*, 19 juin 2004.

36) Grant et Leonard, "How to build...", op. cit., p. 5.

37) Le TCE pose que : "[...] Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. [...]".

38) Étienne de Poncins, *La Constitution européenne en 25 clefs*, Paris : Éditions Lignes de Repères, 2005, pp. 193-200.

39) Ibid.

40) À propos du ministre des affaires étrangères, le TCE pose que : "[...] Il conduit [...] le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales." (art. III-296.2)

41) Mark Leonard, "Why the U. S. Needs the E. U." *As President Bush travels to Europe for the first time since his re-election, the diplomatic boot is on the other foot*, *Time Europe*, 20 février 2005.

PESC de concourir “au strict respect et au développement du droit international, notamment [...] des principes de la charte des Nations unies” (art. I-34).⁴³⁾ Cette approche des problèmes internationaux pourrait incidemment “aider les États-Unis à franchir le cap de l’unilatéralisme, à dépasser une philosophie de la paix par l’empire plutôt que par le droit”⁴⁴⁾ et à revenir sur leur conception de la puissance limitée à la seule force militaire. Alors même que “le pouvoir de transformation de l’UE est encore souvent confondu avec de la faiblesse”⁴⁵⁾ — quand bien même la perspective d’une adhésion à l’UE motive des transformations politiques et sociales internes — ce modèle de gouvernance “universaliste”⁴⁶⁾ inspire désormais nombre d’entités interrégionales, du Mercosur à l’Asean. L’attrait croissant pour ce *European way of doing things* aidant, les impératifs en matière de sécurité, de défense et de diplomatie présentant plus d’un point de convergence, certes moins médiatisés que les déchirements, ouvrent donc une première voie à une relance de l’union politique qui pourrait faire la fierté des Européens.

La mise en conformité des choix économiques et des ambitions sociales de l’UE légitime une (re)prise de contrôle politique des instruments d’une intervention économique voire sociale.

La seconde hypothèque, de nature économique, consiste à *rendre compatibles entre eux les choix macro-économiques et les modèles sociaux*, car “tant que le dynamisme économique et le plein-emploi ne seront pas revenus, les citoyens auront un profond sentiment de précarité, et la peur du lendemain n’encourage pas à la prise de risque et donc à de nouvelles initiatives.”⁴⁷⁾ En Grande-Bretagne, la révolution conservatrice, engagée par Margaret Thatcher dans les années 1980, a fait le choix d’assor-

42) Thomas Ferenczi, “*La diplomatie communautaire à l’épreuve*”, Le Monde, 17 mars 2006.

43) “Ainsi, l’union politique européenne s’entend-elle à deux niveaux : à l’intérieur des frontières de l’Union en matière de sécurité et de justice, et sur la scène internationale, où la reconnaissance de sa personnalité juridique devrait lui permettre de jouer un rôle accru.” Quermonne, “*Le traité...*”, op. cit., p. 250.

44) Ferry, “*Face à la crise, quelles perspectives...*”, op. cit.

45) Leonard, “*Why the U. S. Needs the E. U.*”, op. cit.

46) “Une UE vraiment post-coloniale peut continuer à représenter un *universalisme* se posant non comme modèle dogmatique et univoque mais comme une expérience faillible, un laboratoire de la gouvernance et de la souveraineté partagée, dont l’expérience historique pourrait à terme réellement changer la vie en dehors de ses frontières.” Nicolaïdis, “*UE: un moment toquevilien*”, op. cit., p. 508.

tir à une politique monétariste rigide une indispensable flexibilité sociale (des revenus et de l'emploi), posant ainsi les bases d'une économie prospère adossée à une société certes dynamique, innovante et mobile mais aussi particulièrement génératrice d'inégalités.⁴⁸⁾ En revanche, "la France souffre des excès d'une politique qui considère que la monnaie est l'alpha et l'oméga de la politique économique",⁴⁹⁾ qu'elle ait été sacrifiée par la relance de 1981-1983 ou sanctuarisée après le tournant de la rigueur en mars 1983. Si elle a incontestablement permis la résorption de l'inflation, la restructuration de pans entiers de l'économie, l'accroissement de la compétitivité des entreprises et des excédents commerciaux record, la politique monétaire inflexible du franc fort,⁵⁰⁾ fondée sur l'arrimage indéfectible du franc au deutschemark, le maintien de taux d'intérêt élevés et la désinflation compétitive,⁵¹⁾ s'est surtout traduite par des performances sociales pour le moins médiocres particulièrement sur le front du chômage.⁵²⁾ La poursuite obstinée de cette politique dans le contexte inflationniste de la réunification allemande n'a laissé d'autre choix à la France que d'aligner, au détriment de la croissance et de l'emploi, ses taux d'intérêt sur ceux de l'Allemagne renchérissant le coût du crédit pour les entreprises et les particuliers, alors que la logique inverse prévalait pour soutenir l'investissement et la consommation.⁵³⁾

47) Wyplosz, "*Les nouveaux défis...*", op. cit., p. 716. L'urgence d'un retour durable de la croissance économique dans l'UE est au centre de la réflexion de Philippe Moreau-Defarges, "*Où va l'Europe?*", Paris : Eyrolles, 2006, 191 p. et de Barysch et alii, "*EU 2010: A Programme for Reform*", op. cit., selon qui (nous traduisons) : "Un des éléments fondamentaux est à rechercher dans les piètres performances des principales économies de l'Euroland. Une faible croissance économique et un chômage élevé rendent beaucoup de gens inquiets face au changement, qu'il se présente sous la forme de nouveaux traités européens, de nouvelles perspectives d'élargissement ou d'accords commerciaux à l'échelle mondiale."

48) Ferry, "*Face à la crise, quelles perspectives...*", op. cit.

49) Jean-Michel Naulot, "*Contre le dogmatisme monétaire 1981 à l'envers?*", Le Monde, 20 juillet 1993.

50) À cette politique d'inspiration libéralo-monétariste, sont associés les noms de Pierre Bérégovoy, Ministre de l'économie et des finances (1984-1986, 1988-1992), Premier ministre (1992-1993) et de Jean-Claude Trichet, Directeur du trésor (1987-1993), Gouverneur de la Banque de France (1993-2003) et Gouverneur de la Banque centrale européenne (depuis 2003).

51) Pierre-Antoine Delhommais, "*Deux adeptes de la rigueur monétaire*", Le Monde, 6 novembre 1997.

52) Érik Izraëlewicz, "*Permanence et contradictions du bérégovisme*", Le Monde, 27 avril 1996.

Or, la seule critique véritablement recevable contre le traité constitutionnel,⁵⁴⁾ formulée par Jacques Généreux⁵⁵⁾ lors de la campagne référendaire en France, se rattache et jette une lumière crue sur cette contradiction entre une politique économique de droite et une politique sociale de gauche, autrement dit entre un monétarisme orthodoxe et un État-providence aussi généreux que dispendieux. Comme le note Jean-Marc Ferry, “dans la zone euro, la monnaie, mise, pour ainsi dire, en pilotage automatique, tend à être sanctuarisée hors politique, tandis qu’il est interdit de jouer avec les déficits budgétaires.”⁵⁶⁾ Cette politique monétariste rigoureuse, qui induit, à l’instar de ce qui a été pratiqué en Grande-Bretagne, d’assainir les finances publiques et de procéder à des réformes structurelles afin de rendre plus flexibles les règles d’organisation du marché du travail et l’échelle des salaires,⁵⁷⁾ entre en concurrence frontale avec le maintien en l’état des systèmes de protection sociale de certains pays membres de l’UE dont celui de la France : “un gouvernement [...] privé des instruments traditionnels de la politique macroéconomique n’a que deux leviers pour soutenir la compétitivité de son économie : 1° alléger le coût fiscal et le coût social du travail et des investissements ; 2° alléger les contraintes légales pesant sur

53) Jacques Généreux, *Manuel critique du parfait Européen. Les bonnes raisons de dire “Non” à la Constitution*, Paris : Seuil, 2005, 166 p. “On avait donc le choix entre l’instabilité permanente des changes (sans le SME) ou l’impossibilité permanente de mener des politiques économiques sensées (avec le SME).” p. 22.

54) En dehors de la Partie I, qui définit les objectifs, la citoyenneté et les institutions de l’Union et qui clarifie les compétences de l’Union et leur exercice, ainsi que de la Partie II qui octroie une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux de l’Union, le TCE n’a nullement vocation à révolutionner mais simplement à réorganiser l’édifice juridique communautaire, fruit d’un demi-siècle de sédimentation de traités divers définissant les politiques et le fonctionnement de l’Union (Partie III). En conséquence, toute critique contre de prétendues innovations irrémédiables de la Partie III ne devrait pas viser le TCE lui-même mais les traités antérieurs qui, que le TCE soit ou non ratifié, n’en continueront pas moins à être appliqués. Par ailleurs, avant d’être une constitution, dont le rôle, en démocratie, n’est pas de consacrer une option politique plutôt qu’une autre mais d’organiser un espace de confrontation démocratique où s’élaborera une décision majoritaire, le TCE est surtout un traité dont le sort dépend des règles classiques du droit international : révision (Partie IV), dissolution, dénonciation (retrait volontaire art. I-60), extinction et nullité.

55) Généreux, *Manuel critique*..., op. cit.

56) Ferry, “*Face à la crise, quelles perspectives...*”, op. cit., p. 517.

57) Pierre-Antoine Delhommais, “*BCE: Jean-Claude Trichet ou la continuité?*”, Le Monde, 4 octobre 2003.

la durée et les conditions de travail, et laisser ainsi les entreprises libres de maximiser la productivité et la flexibilité de la main d'oeuvre.”⁵⁸⁾ Le TCE se borne donc à reproduire cette contradiction, consacrée initialement par le Traité de Maastricht (1992), pérennisée par celui d'Amsterdam (1997) et perpétuée par celui de Nice (2000), contradiction dont témoigne le scepticisme des Français à l'égard de l'idée-même de toute réforme de leur système social.⁵⁹⁾ Dès avant Maastricht, au nom de la mise en place de l'euro, et depuis, au nom de sa réussite, les États membres de l'UE se trouvent ainsi privés de toute possibilité d'action sur les politiques monétaire et budgétaire.⁶⁰⁾ Dans le premier cas, le TCE rappelle que “[l]’objectif principal du Système européen de banques centrales est de maintenir la stabilité des prix”⁶¹⁾ et que “[l]a Banque centrale européenne [...] est indépendante dans l'exercice de ses pouvoirs et dans la gestion de ses finances”,⁶²⁾ quant au second, il dispose que “[l]es États membres évitent les déficits publics excessifs”⁶³⁾ (ce à quoi les gouvernements ne croient pas eux-mêmes en dépit du pacte de stabilité⁶⁴⁾) et que le Conseil adopte des mesures destinées aux pays de la zone euro pour “renforcer la coordination et la

58) Généreux, *Manuel critique*..., op. cit., p. 27.

59) Tandis que nous écrivons, employés, ouvriers, étudiants et lycéens réclament dans la rue le retrait du CPE (Contrat Première Embauche), présenté par le gouvernement de Dominique de Villepin comme une mesure novatrice de lutte contre le chômage des jeunes Français, alors même qu'il est devenu pour l'opinion le symbole d'une politique inavouée de démantèlement du droit du travail et de ses protections.

60) En France, l'idée selon laquelle la politique monétaire restrictive menée par la BCE porte une large part de responsabilité dans la faible croissance de la zone euro est très répandue de Nicolas Baverez à Jean-Paul Fitoussi. Elle omet toutefois les contre-exemples espagnol et irlandais qui, bien que soumis aux mêmes contraintes, enregistrent depuis plusieurs années de forts taux de croissance.

61) TCE art. III-185.1

62) TCE art. I-30.3

63) TCE art. III-184.1

64) Adopté au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, le Pacte de stabilité et de croissance est un instrument de coordination des politiques budgétaires des pays de la zone euro, afin d'éviter l'apparition de déficits budgétaires excessifs. À la différence de la politique monétaire, la politique budgétaire demeure certes une compétence nationale mais sous surveillance multilatérale, puisque chaque État doit présenter au Conseil Ecofin ses objectifs budgétaires à moyen terme dans un programme de stabilité actualisé chaque année. En cas de dépassement du critère de déficit public fixé à 3 % du PIB, le Pacte de stabilité prévoit qu'une procédure dite des déficits excessifs, accompagnée éventuellement de sanctions financières, peut être enclenchée.

surveillance de leur discipline budgétaire”.⁶⁵⁾ Cependant, il ne prévoit en aucun cas ni la mise en place d’un véritable gouvernement de la zone euro ni l’émergence d’un vrai budget européen avec capacité d’emprunt et mesures de contrainte et de régulation du secteur bancaire, ce que certains États membres ont perçu comme une autorisation pour s’endetter sans risque de dévaluation, alors que la monnaie unique devait être l’instrument de la réforme des politiques budgétaires.⁶⁶⁾ Ainsi, quand à côté d’une politique économique aussi rigide sont réaffirmés les objectifs de promotion de l’emploi, d’amélioration des conditions de vie et de travail, de protection sociale, de dialogue social, de lutte contre les exclusions, “en tenant compte de la diversité des pratiques nationales”,⁶⁷⁾ cela suffit à convaincre de la parfaite inadéquation des politiques économiques et sociales poursuivies par l’UE et de l’illusion d’une justice sociale au niveau européen.

Une mise en conformité s’impose donc. Or, le pouvoir de séduction de l’option britannique n’opérant que sur une minorité d’Européens,⁶⁸⁾ le retour à des actions économiques plus volontaristes — plus keynésiennes — semble seul en mesure d’ouvrir un champ beaucoup plus vaste d’opportunités en matière de protection sociale. Sans suivre Ferry, selon qui l’inscription constitutionnelle d’un droit universel, individuel et inconditionnel au revenu minimum garanti profilerait un modèle original de justice politique en Europe rendu possible grâce à la disposition de tous les leviers macroéconomiques, mais en adhérant à sa proposition de “s’engager pour le moins sur la voie d’un keynésianisme concerté [et] coordonné”⁶⁹⁾ qui ne remette

65) TCE art. III-194.1 (a)

66) Interview de Philippe Moreau-Defarges par Brice Couturier, sur France Culture, dans l’émission “Cause commune” du jeudi 16 mars 2006.

67) L’art. III-209 qui expose les principes de la politique sociale est suivi par un catalogue de domaines où celle-ci peut se déployer.

68) Interrogé sur la résistance des Français à toute réforme sociale de nature libérale, Pierre Concialdi, économiste à l’Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES), explique qu’il “n’y a pas que les Français qui se mobilisent dans la rue. [...] Sur les retraites, par exemple, les Allemands, les Autrichiens, les Allemands sont descendus dans la rue.” Il poursuit : “Je ne pense pas qu’on puisse vraiment parler de résistance ou alors il faudrait vraiment l’analyser au fond. [...] S’il y a résistance, c’est simplement [...] parce que cette politique libérale fait peser sur le corps social des tensions insupportables. [...] Ce n’est pas une résistance par rapport à un conservatisme, c’est une résistance par rapport aux besoins des êtres humains simplement de pouvoir vivre chaque jour.” Propos tenus au journal télévisé Soir 3 (France 3) du 6 mars 2006.

69) Ferry, “*Face à la crise, quelles perspectives...*”, op. cit., p. 518.

pas en cause les principes de concurrence⁷⁰⁾ et de modération des prix et des salaires, nous pensons que la redéfinition de nouvelles marges de manœuvre en politique économique avec pour objectif la relance de la réflexion sur une politique sociale qui ne soit pas *a minima* éclaire ainsi une seconde voie pour une relance de l'union politique via la création d'un véritable gouvernement économique et financier européen,⁷¹⁾ contre-pouvoir fort face à la BCE indépendante, et le défi corollaire que représente son contrôle démocratique.

La spécificité altruiste de l'identité européenne illustre et défend la solution fédérale comme remède au déficit démocratique et garantie du respect de la pluralité dans l'action.

Indéniablement la plus ardue mais la plus prometteuse, la troisième hypothèque exige de *combler le déficit démocratique*. “[L]es peuples ont-ils encore leur mot à dire sur leur destin ? Leurs représentants ont-ils les moyens de faire entendre leur voix ? Ou bien les décisions sont-elles toujours prises ailleurs, plus haut, dans un monde mystérieux où les puissants ne parlent qu’aux puissants ?” selon les termes avec lesquels François Bayrou a interpellé le Premier ministre au sujet de la grève de la faim menée par un député.⁷²⁾ Au-delà des incantations velléitaires de soirée électorale, “pour que puisse avoir lieu l’affrontement ouvert sur l’orientation politique fondamentale de l’Union, il faut encore que naisse l’espace dans lequel il pourra se dérouler. [...] Il faut que les institutions européennes puissent donner à l’intérieur d’elles-mêmes un espace à ce conflit, et qu’ainsi elles le libèrent et lui permettent de déboucher sur des solutions productives.”⁷³⁾ Tenter de combler le déficit démocratique revient donc non seulement à engager le débat sur le sens et la réalité de la citoyenneté et du peuple européens, sur l’espace démocratique européen et ses limites, mais aussi à ouvrir la boîte de Pandore de la réflexion, sans cesse reportée ou

70) “Dont rien n’indique [qu’elle] se traduit par une érosion de la protection sociale. Si certains “acquis” sont remis en cause, c’est avant tout parce qu’ils s’avèrent inefficaces : non seulement ils réduisent la compétitivité, mais ils sont aussi source de chômage.” Wyplosz, “*Les nouveaux défis...*”, op. cit., p. 722.

71) Izraëlewicz, “*Permanence et contradictions...*”, op. cit.

72) François Bayrou, “*Grève de la faim de Jean Lassalle*”, séance des questions au gouvernement à l’Assemblée nationale du 22 mars 2006 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr/2005-2006/20060179.asp#P193_10123> (consulté le 27. 03. 2006).

73) Habermas, “*UE, nouvel essor...*”, op. cit.

escamotée, sur la finalité de l'unification européenne. Ou selon les termes de Védrine : "S'il n'y a pas de limites géographiques, historiques, culturelles ou religieuses à l'Europe, si celle-ci n'est qu'une association des amis de la démocratie, une sorte de sous-ONU, une entité gazeuse appelée à se dilater, personne ne pourra ressentir vis-à-vis d'elle un sentiment de citoyenneté ou d'appartenance."⁷⁴⁾

Les référendums français et néerlandais ont clairement inscrit ces débats en tête de l'ordre du jour de l'agenda européen.⁷⁵⁾ Cependant, les premières orientations trahissent une absence de sentiment communautaire et un repli patriotique inquiétants qui à force d'alimenter le ressentiment envers l'UE pourraient bien risquer de saper la construction européenne. Jusqu'à une date récente, les résultats atteints légitimaient à eux seuls le projet européen qui, à travers la création de solidarités de fait (la mise en commun des productions de charbon et d'acier, la réalisation du marché commun, la création de l'euro), devait garantir paix et prospérité au continent.⁷⁶⁾ Or, sous les effets conjugués de la mondialisation perçue en majorité comme une menace et d'un élargissement sans vision, le territoire européen est progressivement devenu le terrain d'affrontement des intérêts contradictoires des États membres riches ou pauvres, grands ou petits, anciens ou récents. Comme le note Habermas, il est jusqu'aux "mythes liés aux antagonismes des histoires nationales qui réapparaissent pour creuser les lignes de fracture."⁷⁷⁾ Les libertés de circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, objectifs fondamentaux du traité de Rome, subissent les assauts des différents gouvernements dès lors qu'elles leur semblent de nature à porter atteinte à leurs intérêts nationaux.⁷⁸⁾ Depuis le violent procès fait, lors de la campagne référendaire française, au projet de directive sur la libre circulation des services préparé par Frits Bolkestein, l'ancien

74) Védrine, "*Pour l'Europe...*", op. cit., p. 24.

75) Un forum intitulé "Debate Europe" a été ouvert sur le site internet Europa, le portail de l'Union européenne, à l'adresse <<http://europa.eu.int/debateeurope/>> (consulté le 7. 04. 2006). Il propose trois grands thèmes de réflexion qui sont le développement économique et social de l'Europe, la perception de l'Union européenne et de ses missions et les frontières de l'Europe et son rôle dans le monde et verse quelques documents à vocation pédagogique et au contenu très généraliste pour nourrir le débat. On ne peut toutefois que rester perplexe sur les chances de succès d'une telle entreprise notamment à la lecture des commentaires dont la teneur est plus proche du je suis pour, je suis contre, j'aime, j'aime pas que d'une mine d'idées exploitables.

76) Nicolaïdis, "*UE: un moment tocquevillien*", op. cit.

77) Habermas, "*UE, nouvel essor...*", op. cit.

78) Thomas Ferenczi, "*Esprit communautaire, es-tu là?*", Le Monde, 24 mars 2006.

commissaire européen en charge du marché intérieur, de la fiscalité et de l'union douanière, jusqu'à la manière dont le gouvernement français a bloqué l'offre publique d'achat lancée par l'électricien italien Enel sur le groupe Suez, portant directement atteinte à la libre circulation des capitaux,⁷⁹⁾ en passant par le maintien de mesures restrictives à l'égard des travailleurs des pays entrés dans l'UE en 2004 qui viole ostensiblement le principe de la libre circulation des personnes, la multiplication récente des manifestations de *patriotisme économique*⁸⁰⁾ signe un constat d'échec pour le marché intérieur. Sans parler du respect pointilleux des critères de convergence de Maastricht imposé aux nouveaux entrants pour adopter l'euro ! Alors que ces pays, en phase de rattrapage économique, connaissent une forte croissance et n'ont d'autre recours que d'emprunter afin de satisfaire leurs besoins colossaux d'investissements afin de remettre à niveau leurs infrastructures publiques, ce qui génère de l'inflation, l'application stricte des critères en matière d'inflation (limitée à 2 %) et de déficit budgétaire (limité à 3 % du PIB) leur interdit l'accès à la zone euro.⁸¹⁾ "Recalées l'Estonie et la Lituanie qui ont adopté l'euro *de facto* depuis plusieurs années. Recalés tous les autres pays qui, pourtant, souhaiteraient devenir des membres à part entière de l'Union"⁸²⁾ pour ne pas respecter des critères, voulus initialement par une Allemagne pétrifiée à l'idée de la participation de l'Italie à la monnaie

79) Le gouvernement français a annoncé la fusion entre l'entreprise publique Gaz de France (GDF) et Suez pour mettre à l'abri l'opérateur privé et a déterminé la parité d'échange d'actions entre les deux entreprises non sur la base de leurs valeurs réelles respectives mais afin de conserver au profit de l'État une minorité de blocage de 34 % dans le nouvel ensemble. Cet épisode démontre, par ailleurs, l'incapacité des Européens à rapprocher leur législation pour encadrer les OPA et faciliter la création de groupes transfrontaliers, alors que le statut d'entreprise européenne n'a pas convaincu. Cécile Ducourtieux, "*Les marchés misent sur une bataille boursière pour la prise de contrôle du groupe Suez*", Le Monde, 8 mars 2006 et Philippe Ricard, "*La France réforme sa loi sur les OPA dans une Europe sans stratégie*", Le Monde, 18 mars 2006.

80) Ferenczi, "*Esprit...*", op. cit. Propos de l'ancien Premier ministre danois, Poul Nyrup Rasmussen (1993-2001). Nous pourrions également faire mention des critères imposés aux nouveaux entrants pour rejoindre la zone euro, les fameux critères de convergence, en particulier celui d'un taux de déficit budgétaire inférieur à 3 % du PIB inadapté pour des pays chez qui la modernisation accélérée des infrastructures entraîne d'énormes besoins de financement que seul l'emprunt peut satisfaire.

81) Charles Wyplosz, "*Sale temps pour la nouvelle Europe*", 3 mars 2006 [en ligne]. Disponible sur : http://www.telos-eu.com/2006/03/sale_temps_pour_la_nouvelle_eu.php (consulté le 02.05.2006).

82) Ibid.

unique,⁸³⁾ que les membres de l'Euroland ne respectent bien souvent pas eux-mêmes et qui imposent aux nouveaux États membres de conduire des politiques économiques restrictives sources de désillusion à l'égard de l'Europe, de regain de sentiments anti-européens et de populisme. Loin de l'idéal de la mise en commun, l'Europe post-référendaire voit donc au contraire ressurgir le spectre du nationalisme : "l'Europe de la libre circulation, en jouant sur les disparités nationales, risque de conduire à une concurrence entre les États, ce qui va exactement à l'inverse du but recherché et provoque en retour la mise en place de nouvelles barrières."⁸⁴⁾ Michel Rocard confirme cette analyse et remarque que le climat psychologique de crainte face aux changements du monde qui caractérise tous les peuples européens limite les choix politiques à des enjeux symboliques d'où sont évacuées toutes tentatives de prise en compte de la réalité des intérêts. Le cadre national, avec ses frontières et ses certitudes sécurisantes, redevient le dernier refuge.⁸⁵⁾ Si de patriotisme économique il devait être question, le seul acceptable devrait se manifester au niveau européen, mais "cela supposerait que l'espoir européen ait pris dans l'esprit public français [et dans celui de chacun de nos partenaires de l'UE] une dimension beaucoup plus forte que celle, quasi inexistante, qu'on lui découvre aujourd'hui."⁸⁶⁾

Pour tenter, tout à la fois, d'expliquer une telle absence d'identification et d'attachement à l'Union européenne et d'y apporter des réponses, la seule réflexion véritablement stimulante est celle qui s'inscrit dans le sillon habermassien du *patriotisme constitutionnel* et du *cosmopolitisme juridique*.⁸⁷⁾ Ces concepts, de plus en plus souvent invoqués afin de remédier à l'absence d'identification et d'attachement à l'Union européenne en tant que communauté morale, désignent une forme de loyauté démocratique post-nationale, une forme d'attachement politique fondée sur les prin-

83) Charles Wyplosz qualifie les critères de convergence de "bêtise historique" et de "gigantesque erreur politique et économique". Émission "Cause commune", Brice Couturier, France Culture, jeudi 16 mars 2006.

84) Ferenczi, "Esprit...", op. cit.

85) Michel Rocard, "Mauvais réflexes d'une société qui a peur", Le Monde, 30 mars 2006.

86) Ibid.

87) Ce paragraphe s'inspire principalement des analyses de Jan-Werner Müller, "Europe : Le pouvoir des sentiments : l'euro-patriotisme en question", in La Vie des Idées, avril-mai 2004 [en ligne]. Disponible sur : http://www.repid.com/articleImprim.php3?id_article=192 (consulté le 15. 03. 2006). Voir aussi Habermas, "UE, nouvel essor...", op. cit. et Nicolaïdis, "UE : un moment toquevillien", op. cit.

cipes moraux universels contenus dans les constitutions des pays européens et non sur les histoires nationales et les traditions culturelles particulières. L'adaptation de ces concepts au type d'entité politique que l'UE pourrait devenir tient précisément à "l'idéal de l'intégration européenne comme projet indéfini et toujours contestable de tolérer et, dans une certaine mesure, de partager les identités au sein d'un espace politique et socio-économique commun."⁸⁸⁾ La spécificité de la valeur politique et morale de l'UE n'est pas sa défense des principes démocratiques universels "mais plutôt sa nature particulière d'entité politique ne s'appuyant pas sur un unique *demos*, mais sur plusieurs *demoi* toujours plus proches les uns des autres, sans jamais fusionner en un seul",⁸⁹⁾ ce qui requiert une dose de tolérance conséquente "car les différences et les identités doivent être négociées et renégociées en permanence."⁹⁰⁾ Le patriotisme constitutionnel doit donc s'entendre comme une pratique politique consistant à refuser et à résister aux identifications particulières au profit d'un projet d'universalisation permanent, toujours incomplet et souvent imprévisible.

Aussi élevé que soit le degré d'élaboration intellectuelle de ces concepts, ils offrent cependant en réalité une vigoureuse défense et illustration du principe fédéral, qui, pratiquement, au plan juridique, ne peut trouver à s'incarner que dans une structure étatique traditionnelle.⁹¹⁾ Selon nous, cette structure serait plus proche du modèle suisse⁹²⁾ que des modèles allemand ou états-unien, en raison principalement de sa longue maturation historique (plus de sept siècles d'apprentissage de vie en com-

88) Müller, "*Le pouvoir des sentiments*", op. cit.

89) Ibid.

90) Ibid.

91) Nicolaïdis n'avance rien d'autre lorsqu'elle évoque, à propos de l'UE, une communauté politique basée sur la pluralité persistante des peuples, sur le partage des identités, une communauté d'autres, une machine à orchestrer la diversité, une aire de reconnaissance mutuelle des identités, et lorsqu'elle définit le fédéralisme dans un sens proche de la notion de subsidiarité (TCE art. I-11) comme "distinguer ce qui relève des États de ce qui relève de l'Europe, reconnaître que l'Europe fait sens dans l'envergure et les économies d'échelle." Nicolaïdis, "*UE: un moment toquevillien*", op. cit.

92) Nous renvoyons à deux de nos précédents articles qui abordent certains aspects du fédéralisme suisse: "*La gestion de la question des langues dans l'administration générale de la Confédération suisse*", in Nanzan Hôgaku, Nagoya: Revue de la Faculté de droit de l'Université Nanzan, 1999, vol. 23, n° 1/2, pp. 339-366 et "*Le statut constitutionnel des langues en Suisse. Originalité et limites d'un facteur essentiel de la cohésion nationale*", in Academia Humanities and Social Studies, Nagoya: Université Nanzan, mars 2000, n° 71, pp. 299-336.

mun), du respect scrupuleux des identités linguistiques, culturelles et religieuses,⁹³⁾ de la très forte décentralisation (corollaire d'un domaine d'intervention fédéral exhaustif et très encadré) et du recours systématique à la démocratie directe. Fondre les identités des peuples européens dans un magma général est évidemment inconcevable, de telle sorte que le TCE a pris soin d'énumérer exhaustivement tous les domaines et actions à entreprendre en commun dans un souci d'efficacité et de rationalité et de laisser tout le reste à la gestion des États membres. Il s'agit là d'un point commun avec de nombreux États fédéraux dont les constitutions dressent la liste des compétences au niveau fédéral, au niveau de la mise en commun. Plus que d'une nation européenne, idée bien chimérique, c'est de mécanismes fédéraux dont a besoin l'UE, car l'UE intergouvernementale fait le choix en permanence de la faiblesse, en raison de l'exigence d'unanimité et du risque de division de l'extérieur.⁹⁴⁾

Nécessité absolue afin que les différentes identités associées au projet européen puissent "renouveler constamment et volontairement leurs engagements vis-à-vis des règles communes, tout en poursuivant le dialogue politique sur les implications de ces engagements",⁹⁵⁾ demeure la question de l'espace démocratique européen : l'opposition à la guerre en Irak a donné naissance à une opinion européenne qui est descendue dans les rues animée par une mémoire historique partagée des conflits intra-européens, par une réelle disposition à reconnaître et accepter les différences et par une conscience aiguë de l'obligation de préservation de l'intégrité physique des individus. Il appartient désormais aux représentants européens et nationaux de favoriser les terrains de rencontre et de définir des modalités de participation de cette opinion publique/société civile européenne à la vie démocratique de l'Union européenne. Le TCE propose plusieurs pistes intéressantes dans cette direction

93) Rappelons que la forme actuelle du régime ne date que de 1848 alors que l'acte fondateur de la Suisse, le Serment du Grütli, remonte à 1291. En 1938, le Conseil fédéral réaffirmait que la Suisse était "une communauté d'esprit, portée par la volonté de peuplades de langues différentes de vivre comme une nation, de conserver et défendre en commun la liberté acquise au cours d'un destin commun, ainsi que la cohésion nationale." Conseil fédéral, Message adressé à l'Assemblée fédérale à propos de la reconnaissance du romanche comme langue nationale approuvée par le peuple lors du référendum du 20 février 1938, cité in Iso Camartin, "Les Relations entre les quatre régions linguistiques" in Robert Schläpfer (sous la direction de), *La Suisse aux quatre langues*, Genève : Éditions Zoé, 1985, p. 253.

94) Moreau-Defarges invité de l'émission "Cause commune", Brice Couturier, France Culture, jeudi 16 mars 2006.

95) Nicolaïdis, "UE: un moment tocquevillien", op. cit.

notamment dans les modalités d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (participation des parlements nationaux),⁹⁶⁾ avec le rôle nouveau dévolu aux régions (participation des collectivités locales)⁹⁷⁾ et enfin avec le droit de pétition (participation individuelle ou collective des citoyens et des associations).⁹⁸⁾ Toutefois, comme nous l'avons déjà brièvement abordé, une occasion a été perdue de favoriser l'émergence d'une société politique européenne avec la ratification du TCE le même jour partout dans l'UE. Fidèle au principe fédératif selon lequel, toute innovation doit faire l'objet d'une double approbation, le TCE, fruit de la négociation des pays membres bénéficiant déjà de l'accord des États, aurait connu un sort plus clément si un référendum unique avait permis aux citoyens de l'UE de faire entendre leur voix.

En guise de conclusion

Les écueils rencontrés par le processus de ratification du traité constitutionnel européen qu'ils soient récifs, tels les référendums négatifs français et néerlandais, ou bancs de sable, tels les atermoiements sur sa poursuite, en Grande-Bretagne et au Danemark en particulier, montrent à l'évidence que l'Europe en 2005 n'apparaît guère plus disposée que sa devancière en 1954 avec le projet de la CED⁹⁹⁾ à s'aventurer franchement sur la voie d'une union politique formelle corsetée dans les cadres traditionnels d'une construction nationale et étatique, quelque forme qu'elle prenne, fédérale, confédérale, Europe des nations, Europe des peuples, Europe des régions entre autres formules.

La disparition pure et simple de l'Union européenne et de ses acquis n'entrant toutefois pas dans les options raisonnablement envisageables, ne serait-ce qu'en raison de la profondeur et de la solidité des liens commerciaux, économiques et monétaires cinquantenaires qui font converger les intérêts fondamentaux des États

96) Le TCE dispose qu'un "parlement national peut [...] adresser [...] un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité." (Protocole 2, art. 6).

97) "Le Comité des régions est composé de représentants des collectivités régionales et locales" (art. I-32.2). "Le Comité des régions est consulté [dans les cas qui] ont trait à la coopération transfrontière. [...] [Il] peut, lorsqu'il estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu, émettre un avis à ce sujet." (art. III-388).

98) Le droit de pétition est mentionné à plusieurs reprises par le TCE : art. I-10.2 (d), art. I-47.4 et art. II-104.

membres, c'est probablement à nouveau par un biais inattendu et des projets concrets dans l'énergie, la recherche ou la défense¹⁰⁰⁾ notamment que la construction européenne repartira et continuera à tisser peu à peu d'autres liens. En ce sens, selon l'image de la bicyclette, elle est bien un existentialisme : "l'Europe ne s'imposera pas par son *essence* mais par son *existence* concrète dans la vie de ses citoyens. L'Union doit être fondée sur l'agir plus que sur l'être, sur des projets et des ambitions partagés."¹⁰¹⁾ Mais convergence des politiques mises en oeuvre n'implique plus, comme nous l'avons noté, approbation systématique des peuples. Afin d'y adhérer, ceux-ci doivent s'approprier la construction européenne en se posant la question de savoir, d'une part, si tout à vocation à être communautarisé, et d'autre part, si on pourra toujours pousser plus loin l'intégration.¹⁰²⁾

Enfin, une dernière hypothèque de nature éducative devrait rapidement être levée, afin de rassurer des opinions publiques inquiètes voire hostiles sur l'esprit du fédéralisme. Quand François Bayrou s'exclame que "le fédéralisme, c'est le respect des identités",¹⁰³⁾ il ne fait que paraphraser la devise de l'Union : "unie dans la diversité".¹⁰⁴⁾ De la même façon que la *démoï-cratie*, le fédéralisme élabore une gouver-

99) Hormis le TCE, la Communauté européenne de défense représente la seule autre tentative de mise en place d'institutions politiques de nature fédérale. Signé le 27 mai 1952, à l'initiative de la France, le traité instituant la CED, dont la raison d'être était, selon une formule de l'époque, de réarmer les Allemands sans réarmer l'Allemagne, disposait que ses corps d'armée seraient formés d'unités de base de différentes nationalités et rattachés à un ministre de la défense avec un budget et des armements communs. Son article 38 prévoyait en outre l'élaboration par l'Assemblée parlementaire de la CED d'un projet de structure fédérale ou confédérale. Une assemblée ad hoc fut d'ailleurs constituée qui adopta à la quasi-unanimité un texte qui attribuait de larges pouvoirs, y compris celui de voter la loi, à un Parlement bicaméral élu. C'est ce texte que les députés français rejetèrent pourtant par 319 voix contre 264, le 30 août 1954, au motif qu'ils ne voulaient pas cautionner une intégration de la France dans un système fédéral supranational. Maurice Delarue, "*1954, vie et mort d'une armée européenne*", Le Monde, 24 septembre 1987 et André Fontaine "*30 août 1954, les députés français enterrent l'armée européenne*", Le Monde, 10 mai 2005.

100) Arnaud Leparmentier, "*Jacques Chirac veut convaincre les Allemands d'appliquer certaines dispositions de la Constitution*", Le Monde, 10 janvier 2006.

101) Nicolaïdis, "*UE: un moment tocquevillien*", op. cit., p. 507.

102) Wyplosz, "*Les nouveaux défis...*", op. cit.

103) Invité à l'émission d'Ali Baddou, "Le Rendez-Vous des Politiques", France Culture, jeudi 23 mars 2006.

104) TCE art. I-8

nance horizontale et multicentrée qui se fonde sur un leadership partagé et s'organise autour d'un dialogue permanent plutôt que d'une hiérarchie entre autorités.¹⁰⁵⁾ Si union politique il doit y avoir, elle sera fédérale de subsidiarité mais non de fusion.

105) Nicolaïdis, “*UE: un moment toquevillien*”, op. cit.