

L'Union européenne : entre une union des États ou la création d'un État, il est temps de décider

Quentin Michel
ESU-Université de Liège

L'adoption du Traité de Maastricht en 1991 qui consacrait la mutation de la Communauté européenne en Union européenne constituait pour nombre d'Européens la concrétisation d'une utopie. L'Europe franchissait le pas vers l'union politique. En effet, le Traité consacrait la citoyenneté européenne en l'assortissant de certains droits et élargissait les compétences, certes de façon limitée, à des domaines comme l'éducation, la culture, la recherche, l'environnement, la santé et le tourisme. Les barrières entre l'est et l'ouest s'estompaient, la liberté de circuler d'un état à l'autre devenait réalité, les programmes d'échanges d'étudiants, encore à l'état de balbutiements, permettaient de découvrir d'autres formes d'enseignement et de nouer des amitiés au-delà des frontières.

Il y avait dans l'esprit de beaucoup, le sentiment que l'intégration européenne allait se poursuivre et se renforcer dans les décennies à venir et le projet de traité constitutionnel qui dotait l'Union des attributs symboliques de l'État en lui reconnaissant notamment un drapeau, un hymne, une monnaie et une devise en constituait la démonstration¹.

Le rejet par referendum du Traité Constitutionnel par les Pays-Bas et la France allait mettre un terme à cette *parenthèse enchantée* de la construction européenne. Si le Traité de Lisbonne adopté peu après en a repris les principaux apports, il a abandonné le symbole de la mutation d'une organisation technique en un Proto-Etat. Ainsi les termes *Constitution* et *Ministre* ont été supprimés au profit de *Traité* et *Haut Représentant* et les articles du Traité relatifs à l'hymne, le drapeau, la journée du 9 mai et l'Euro sont devenus une simple déclaration de certains États membres affirmant que ceux-ci « continueront d'être, pour eux, les symboles de l'appartenance commune des citoyens à l'Union européenne et de leur lien avec celle-ci »².

Il convient d'admettre que la construction de l'Union européenne depuis l'élaboration de ses premières structures en 1951, comme ses mutations successives, a toujours fait l'objet de tensions plus ou moins vives entre les États. On peut se rappeler l'opposition de certaines forces politiques en Allemagne, inquiètes lors de la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, estimant qu'elle échangeait l'occupation militaire de son territoire contre un contrôle économique de son industrie lourde contraignant le chancelier, pour obtenir l'approbation au Bundestag, à assortir le traité d'une résolution complémentaire demandant la fin des contrôles sur la production de fer et d'acier. Mais aussi la politique de la

¹ Traité instituant une Constitution pour l'Europe, article I-8

² Déclaration 52, du Royaume de Belgique, de la République de Bulgarie, de la République fédérale d'Allemagne, de la République hellénique, du Royaume d'Espagne, de la République italienne, de la République de Chypre, de la République de Lituanie, du Grand-Duché de Luxembourg, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République d'Autriche, de la République portugaise, de la Roumanie, de la République de Slovénie et de la République slovaque relative aux symboles de l'Union européenne

chaise vide de la France au Conseil des ministres de l'Union européenne en 1965³ ou encore l'approbation délicate par referendum lors de la ratification du Traité de Maastricht en 1992.

S'il est vrai que cette évolution ne s'est pas faite sans heurts ni difficultés, il existait, malgré tout, une certaine adhésion entre le projet européen et une proportion non négligeable des citoyens même si ceux-ci ne s'accordaient pas nécessairement sur la forme que celui-ci devrait prendre. Dans l'esprit de tous, l'Union européenne restait globalement synonyme de paix et de progrès économique et social.

L'abandon du Traité constitutionnel en 2004 et l'adoption du traité de Lisbonne par la suite est initialement apparu comme un avatar de cette intégration par soubresauts. Il n'y avait guère de rupture dans le processus juste une inflexion comme cela fut le cas, 30 ans plus tôt, avec l'échec de la mise en œuvre du rapport Werner⁴ qui proposait la création d'une union économique et monétaire en trois phases sur une période de dix ans à compter du 1er janvier 1971. La création de l'Euro 20 ans plus tard le 1^{er} janvier 2002⁵ concrétisait indirectement les objectifs de ce premier projet démontrant en même temps une continuité dans le projet d'intégration.

Or à l'analyse, il y avait dans ce rejet par plus de 60 % des citoyens hollandais du Traité Constitutionnel⁶ les germes de la manifestation d'un désamour non pas nécessairement pour l'idée d'Union européenne, mais plutôt pour l'évolution du système politique et économique dont elle semblait être un des principaux instigateurs. En effet, l'Union par l'harmonisation des principes au profit du plus petit dénominateur commun, notamment en termes de libre circulation apparaissait pour les citoyens comme une menace pour leurs systèmes nationaux de protection sociale. Les débats houleux autour du principe du pays d'origine pour déterminer les règles applicables en termes de prestation de service renforçaient cette impression de la volonté de l'Union d'imposer une harmonisation au profit d'un abaissement des normes⁷. Cette menace relayée par les différents médias notamment au travers du cliché

³ La crise de la chaise vide se déclencha à l'initiative de la France en juillet 1965 suite aux craintes exprimées par le gouvernement français concernant le passage au vote à la majorité en 1966 et la pérennisation de la politique agricole commune. Cette crise dura jusqu'au compromis de Luxembourg du 29 janvier 1966 par lequel les états déclarent que :

« 1. Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du Traité.

2. En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime. »

⁴ Bulletin des Communautés européennes. 1970, n° Supplément 11/70. Bruxelles: Office des publications officielles des Communautés européennes. "Rapport concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire (8 octobre 1970)", p. 5-31.

⁵ Utilisation de l'euro comme monnaie scripturale à partir du 1^{er} janvier 1999. Mise en circulation de l'euro comme monnaie fiduciaire le 1^{er} janvier 2002.

⁶ 62,8% de participation avec un score de 61,6 % en défaveur et 38,4 % en faveur du texte (flash eurobarometer : The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands, juin 2005)

⁷ Derruine Olivier, « De la proposition Bolkestein à la directive services », Courrier hebdomadaire du CRISP, 2007/17 (n° 1962-1963), p. 5-63.

du *plombier polonais*⁸ a alimenté et construit le sentiment d'une Union préoccupée essentiellement par la défense des intérêts des grands acteurs économiques. La délocalisation de certaines unités de production installées dans un État membre au profit d'un autre État membre où la main-d'œuvre est moins chère venait également renforcer cette perception⁹.

Par ailleurs, par leurs actions et attitudes, certains membres des institutions européennes ont donné du crédit à la thèse d'une Union au service des marchés économiques et financiers. L'engagement au terme de ses deux mandats en juillet 2016 du Président de la Commission, Jose Manuel Barroso, par la banque d'affaires Goldman Sachs sans que l'existence d'un conflit d'intérêts soit évoquée en constitue un exemple révélateur.

Complémentairement, le principe de solidarité qui avait été plus ou moins consciemment accepté par les États les plus contributeurs au financement de l'Union atteignait ses limites d'autant plus que naissait dans l'esprit des citoyens de ces États, le sentiment d'une Union à leurs dépens et essentiellement au profit des États les moins développés. Le slogan « let's give our NHS the £350 million the EU takes every week » des partisans du Brexit lors de la campagne en 2014 au Royaume-Uni a démontré à suffisance l'ancrage de ce ressentiment d'une Union dispendieuse et dont l'utilité de l'action est peu ou pas perçue.

Cette progression lente de rejet de l'Union va s'exprimer par les urnes aux élections du Parlement, mais aussi de façon plus récente par l'apparition au niveau national de partis politiques ouvertement eurosceptiques disposant d'une représentation parlementaire significative.

⁸ Le plombier polonais est né au printemps 2005. À l'époque, l'Union européenne s'apprêtait à approuver le traité constitutionnel européen. Une directive proposée par l'ex-commissaire néerlandais Frits Bolkestein crée la polémique. Elle prévoit la libéralisation des services au sein de l'Union et veut simplifier les conditions dans lesquelles peut travailler un prestataire de services d'un État membre. Philippe de Villiers, Président du Mouvement pour la France et fervent opposant à la ratification du traité déclare dans une interview pour « Le Figaro » le 15 mars 2005 : « Cette affaire est très grave, car la directive Bolkestein permet à un plombier polonais ou à un architecte estonien de proposer ses services en France, au salaire et avec les règles de protection sociale de leur pays d'origine. Sur les 11 millions de personnes actives dans les services, un million d'emplois sont menacés par cette directive. Il s'agit d'un démantèlement de notre modèle économique et social ». (<http://discours.vie-publique.fr/notices/053001438.html>)

⁹ Ainsi, au début des années 2000, certains acteurs industriels iconiques délocalisent leurs productions vers l'Est. Par exemple, une capacité de production annuelle de 1,5 millions de véhicules automobiles aurait été délocalisée de l'Europe de l'Ouest vers l'Europe de l'Est. De son côté, l'Espagne déplore le transfert de production du géant industriel MCC vers l'Est. Plus récemment, la délocalisation de l'usine Whirlpool d'Amiens vers la Pologne a également soulevé des critiques avec un retentissement médiatique important. (Les Echos, « La migration des usines vers l'Europe de l'Est », le 29 septembre 2006, accessible en ligne : https://www.lesechos.fr/29/09/2006/LesEchos/19762-044-ECH_la-migration-des-usines-vers-l-europe-de-l-est.htm ; Les Echos, « MCC accélère les délocalisations en Europe de l'Est et en Chine », le 17 mai 2005, accessible en ligne : https://www.lesechos.fr/17/05/2005/LesEchos/19414-112-ECH_mcc-accelere-les-delocalisations-en-europe-de-l-est-et-en-chine.htm ; Le Monde, « Whirlpool va délocaliser la fabrication de sèche-linges d'Amiens en Pologne », le 24 janvier 2017, accessible en ligne : https://www.lemonde.fr/economie/article/2017/01/24/whirlpool-lance-la-reorganisation-de-son-usine-d-amiens_5068148_3234.html .

Ainsi au Parlement européen les groupes à tendances eurosceptiques¹⁰ connaissent une croissance continue. Ils représentaient 5,1% des sièges en 2004, 11,6% en 2009 et ont obtenu 20,8% en 2014¹¹. Le groupe politique des Conservateurs et des Réformateurs Européens (ECR) est devenu en 2014 avec 73 députés, la troisième force de l'assemblée. Si ce dernier se qualifie d'euroréaliste et non d'eurosceptique, sa ligne de force principale réside principalement dans le refus d'une union fédérale¹².

Par ailleurs, l'apparition en 2009 en Italie du mouvement Cinq Etoiles illustre bien l'apparition de partis politiques nationaux ouvertement eurosceptiques. Si aujourd'hui, le discours sur l'Union européenne est plus nuancé, il a longtemps proposé d'organiser un référendum sur la sortie de l'Italie de l'Euro.

D'autres partis politiques nationaux ont fait de l'euroscepticisme un nouvel élément de leur programme ou ont affirmé plus nettement leur volonté d'un retour à une Europe des États. On peut citer le Fidesz du Premier Ministre hongrois Viktor Orbán ou le PIS du Premier Ministre polonais Mateusz Morawiecki.

Il est probable que les élections du Parlement européen de mai 2019 vont confirmer ces tendances surtout si les efforts pour fusionner les groupes ECR et ENL de Matteo Salvini, Ministre de l'Intérieur italien et président de la Lega, aboutissent.

Pourtant, à écouter la génération des moins de trente ans, on ne les entend guère contester la liberté de voyager au sein de l'Union, la possibilité d'étudier dans un autre État membre ou encore l'existence même de l'Euro. Bon nombre d'entre eux ont même développé un réseau d'amitiés qui va bien au-delà des frontières nationales. Si le million de bébés Erasmus annoncé par la Commission européenne pour célébrer les trente ans de son programme était une boutade, il reste qu'il est le reflet d'une certaine réalité et que les couples européens ne sont plus l'exception. C'est à ce point vrai qu'il a été estimé nécessaire d'adopter une directive pour déterminer quel peut être le droit national applicable en cas de séparation¹³. Enfin, l'idée même pour un jeune Français ou un jeune Allemand qu'ils pourraient être amenés à devoir se faire la guerre leur apparaît inconcevable et absurde.

Pour cette génération née après la chute du mur de Berlin, ces libertés et protections dont ils jouissent sont une réalité peu contestée qui fait partie de leur quotidien, mais dont ils ne perçoivent pas nécessairement qu'elles sont intrinsèquement liées à l'existence de l'Union européenne. À l'inverse, la perception qu'ils se sont forgée de l'Union et de ses institutions s'est construite au travers des discours critiques de certaines ONG notamment

¹⁰ Il s'agit des groupes Europe de la liberté et de la démocratie directe (EFD2), Conservateurs et des Réformateurs Européens (ECR) et Europe des Nations et des Libertés (ENL)

¹¹ Parlement européen, « Parlement européen : faits et chiffres », 2017. Accessible sur : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599256/EPRS_BRI\(2017\)599256_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599256/EPRS_BRI(2017)599256_FR.pdf)

¹² Le taux de participation aux élections européennes a diminué à chaque élection depuis 1979, passant de 61,99% en 1979 à 42,61% en 2014 (source : <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/fr/turnout.html>). Pourtant, 56% des abstentionnistes se disent attachés à l'Europe, mais seulement 35% déclarent faire confiance aux institutions (Commission européenne, DESK RESEARCH ELECTIONS EUROPEENNES 2014, Profils des votants et des abstentionnistes aux élections européennes de 2014, Bruxelles 2015).

¹³ Règlement (UE) n° 1259/2010 du Conseil du 20 décembre 2010 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps

environnementales et des gouvernements et partis politiques, relayés par les médias et les réseaux sociaux.

Si les choix et orientations politiques de l'UE dans le domaine environnemental ou commercial peuvent être critiquables, ils ne sont pas dus à l'Union en tant qu'entité autonome, mais plutôt à ses composantes qui sont elles-mêmes sous le contrôle des États membres qui les constituent.

Les dossiers du TTIP ou du CETA qui sont respectivement des accords de commerce et d'investissement avec les États-Unis et le Canada constituent d'excellents exemples de cette confusion. Il était étonnant, si pas désespérant, de lire dans la presse et les médias sociaux des affirmations sur la volonté de la Commission d'imposer aux États de l'Union le Traité et notamment ses clauses les plus controversées comme le tribunal d'arbitrage ou l'harmonisation des normes. Cette perception réductrice et en partie erronée a eu comme effet pervers de faire porter la responsabilité de la décision à l'Union alors qu'en réalité celle-ci n'agit ni ne décide sans l'aval au minimum de la majorité de ses États.

Ainsi pour le CETA, la Commission européenne n'a initié les discussions avec le Canada qu'après avoir obtenu l'aval et un mandat du Conseil des Ministres qui fixe les marges de négociations qu'il lui accorde¹⁴. Tout au long de la négociation, la Commission doit informer le Conseil sur l'avancement des discussions et ce dernier décide ou non de la poursuite de celles-ci.

Un fois le texte finalisé et approuvé par le Conseil, il doit être soumis à l'approbation du Parlement européen. Dans certains cas, la ratification de tous les États membres est également nécessaire. Il y a donc contrairement à ce que d'aucuns affirment un contrôle permanent des États tout au long du processus et non l'inverse. Ce sont les Ministres nationaux qui siègent au Conseil et qui approuvent une première fois le texte final à la majorité qualifiée et ce sont encore eux qui présentent et font approuver le texte au sein de leur assemblée parlementaire respective.

Il était donc étonnant de voir la Wallonie soudain s'ériger contre un Traité que ses représentants appartenant à la même famille politique que celle du Premier Ministre fédéral avaient approuvé au sein du Conseil.

On le sait, l'Union européenne, et plus particulièrement la Commission européenne, a toujours été un bouc émissaire commode pour les États membres pour justifier des mesures impopulaires. L'attitude du gouvernement italien de Giuseppe Conte en octobre 2018 en est un des derniers exemples. En effet, pour tenir ses promesses de campagne (abaissement de l'âge de la retraite, plan d'investissement public, mise en place d'un revenu universel et refonte fiscale) le Gouvernement italien a été contraint d'élaborer un projet de budget en déséquilibre de 2,4 %.

Or en tant que membre de la zone euro, l'Italie s'est engagée — comme tous les autres États — à respecter un certain nombre de règles qui sont notamment l'équilibre de ses finances publiques et une dette publique inférieure à 60% de son PIB. Afin de s'assurer de leur respect,

¹⁴ Document 9036/09 du 24 avril 2009 « Recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser la Commission à engager des négociations en vue d'un accord d'intégration économique avec le Canada ». Déclassification partielle accessible à l'adresse suivante : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/12/15/eu-canada-trade-negotiating-mandate-m>

les États doivent transmettre leurs projets de budget à la Commission qui vérifie la conformité de ceux-ci. En cas de non-respect, celle-ci en informe le Conseil de la zone euro qui décide des mesures correctives que l'État membre doit prendre.

Le projet de budget du gouvernement italien s'inscrivait volontairement en dehors de ses principes et ne pouvait que susciter une réaction critique de la Commission. Ce qui a indirectement permis à ce même gouvernement de prétendre que c'est l'Europe qui lui interdisait de réaliser les choix du peuple italien.

En 1985, Le Conseil européen de Milan adopte un plan de 310 mesures sur l'achèvement du marché intérieur. Ce "Livre blanc" vise notamment à supprimer les barrières dites non tarifaires instaurées progressivement par les États depuis la suppression des droits de douane pour freiner l'accès à leurs territoires des individus, des biens, des services et des capitaux des autres États membres. Si l'adoption de ces mesures parfois très techniques - comme le calibre des fruits et légumes ou des œufs – ont permis de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, elles ont eu comme effet pervers de marquer l'Union européenne et sa Commission comme préoccupée principalement par des questions techniques et bureaucratiques bien loin des préoccupations du citoyen alors que l'adoption de ces normes avait été initiée pour lutter contre celles adoptées par les États¹⁵.

Pour attirer l'attention des citoyens sur cette propension à imputer à l'Union l'adoption de normes techniques pointilleuses, la délégation de l'Union européenne à Londres avait élaboré dans les années 2000 une page web dédiée aux *Scares stories about the EU reported by the British Press* intitulée [Euromyths](#). Cette page, disparue aujourd'hui, reprenait toutes ces déclarations et informations relayées et parfois amplifiées par les médias et les analysait élément par élément afin de démontrer ce qu'il en était réellement et que l'Union n'avait pas nécessairement adopté de telles réglementations¹⁶.

L'introduction de l'Euro au premier janvier 2002 et la disparition des monnaies nationales a généré dans les années qui ont suivi dans l'esprit de certains un sentiment d'augmentation excessive des prix dont la cause serait imputable à la monnaie unique. Alors que les prix à la consommation ont augmenté de 1,4% en moyenne par an ce qui est un peu moins qu'au cours des quinze années précédentes (+2,1% entre 1986 et 2001)¹⁷. Ce mythe parfois profondément enraciné dans l'esprit de certaines générations s'explique pour partie par le point de référence

¹⁵ Par exemple, la Belgique imposait un conditionnement particulier pour la margarine, ce qui limitait drastiquement les possibilités de ventes de margarines produites dans d'autres États européens. Cette situation a été l'objet d'un litige porté à la connaissance de la Cour de justice de l'UE qui a considéré cette pratique incompatible avec la libre circulation des biens (CJUE, Arrêt du 10 novembre 1982, Rau Lebensmittelwerke, C-261/81)

¹⁶ Par exemple: "How 'absurd' EU copyright law threatens to censor holiday snaps
If you have ever taken a photograph of the London Eye, the Angel of the North or any other modern landmark, beware of posting it on your website — or even on Facebook — if you do not want to end up facing a legal action.

Lawyers and industry experts have hit out at "absurd" proposals put forward in the EU, under which photographers could be punished for breach of copyright if they publish or sell images of buildings and works of art that are still under copyright" (The Times, 24 June 2015)

¹⁷ L'inflation annuelle moyenne en Belgique depuis l'introduction de l'euro comme monnaie fiduciaire s'est élevé à 1,9% (2002 – 2017). Cette inflation annuelle moyenne était de 3,1% par an sur les 20 ans précédent l'introduction de l'euro (1982 – 2001) et de 4,6% sur les 30 ans précédents l'introduction de l'euro (1972 – 2001). Source : <https://bestat.statbel.fgov.be>

qu'ils utilisent pour la conversion mentale de l'euro vers la monnaie nationale qui est restée à son taux de conversion initiale.

Des exemples comme ceux-là fourmillent tout au long de l'histoire de la construction européenne et ont contribué à construire l'image d'une Europe autoritaire, technocratique et indépendante des États qui la constituent.

Il est étonnant d'entendre de manière régulière que l'Union européenne n'est pas suffisamment démocratique ni transparente alors que sa situation n'est guère différente de celle de ses États.

En effet, depuis 1979, les parlementaires sont, comme les parlementaires nationaux, élus au suffrage universel. Les documents des différentes séances plénières et des commissions sont accessibles largement et pour la plupart sont en ligne. Le Président de la Commission est, en principe, désigné en fonction du résultat des élections au Parlement et en 2014, chaque groupe politique avait annoncé quel serait son candidat. De plus, la Commission telle que proposée par son Président doit obtenir l'approbation du Conseil et du Parlement. Cette procédure s'apparente très largement à celle utilisée par les États membres pour désigner leur gouvernement. Enfin, les citoyens disposent de la possibilité d'interpeller les institutions via le médiateur, le droit de pétition ou encore le droit d'initiative citoyenne ou encore d'intervenir dans l'élaboration de la norme via les procédures de consultation publique de la Commission.

En matière de transparence, l'ensemble des institutions, mais plus particulièrement le Parlement et la Commission, ont mis en place de nombreux instruments visant à permettre au citoyen de suivre l'élaboration de la norme ou de connaître les institutions qui consultent. On peut citer notamment l'Observatoire législatif du Parlement, les réunions publiques du Conseil et du Parlement, le registre européen de transparence, les déclarations d'intérêt des commissaires.

Il ne semble donc pas excessif d'affirmer que l'Union européenne est, pour la désignation des membres de ses institutions, au moins aussi démocratique que ses États. Seuls le Conseil européen et le Conseil des Ministres ne sont pas soumis à un processus électoral en tant qu'organe, mais leurs membres sont les Chefs d'État et les Ministres des États membres qui sont désignés selon des procédures nationales.

Il en est de même pour la transparence ou l'Union offre à ses citoyens un accès très large aux documents de ses institutions et pourtant on a un peu l'impression que, plus l'Union s'ouvre à ses citoyens, plus les critiques augmentent.

Face à ces constats d'une Union européenne sur la défensive dont l'image se détériore au fil du temps, il semble, pour autant que l'on estime que l'avenir n'est pas national, mais européen, qu'il est urgent d'agir. Faute de quoi, le courant eurosceptique prendra, si ce n'est déjà partiellement, le contrôle des institutions de l'UE et nous assisterons à un démantèlement progressif.

La première question qu'il convient de se poser est celle d'une Union pour quoi et pour qui. Comme l'avait souligné Jacques Delors en 1993, « on ne tombe pas amoureux d'un marché commun », même si ce dernier peut répondre à certaines attentes des citoyens notamment en termes de libre circulation, d'éducation ou de liberté d'établissement.

Pour survivre, l'Union doit susciter l'adhésion de ses citoyens, mais cela ne sera réellement possible que si sa finalité est clairement définie et partagée par la majorité d'entre eux. Cette question a été contournée par le passé avec la formule commode de l'article 1 du Traité UE d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe » qui permettait, tout en affirmant la volonté de renforcer l'interaction, de ne pas trancher sur la finalité du projet.

Cette solution commode a, malgré tout, permis à l'Union de se construire ces 60 dernières années et d'éviter de se prononcer sur sa mutation ou non en un État au lendemain d'une guerre où les ambitions du III Reich avait généré de la méfiance à l'égard de toute ambition supra étatique. Aujourd'hui, l'Union est devenue une réalité dans le quotidien des citoyens et son existence n'est pas fondamentalement contestée, mais son contenu et sa forme restent l'objet de perceptions multiples contradictoires. Cette incertitude ne permet ni aux partisans d'une Europe fédérale ni aux partisans d'une Europe des États de s'identifier et d'adhérer à l'Union européenne telle qu'elle existe. Pour les partisans d'une Union fédérale, elle n'est qu'une étape imparfaite tandis que pour les partisans d'une Union des États, elle est déjà trop avancée dans sa mutation fédérale, mais les deux camps s'entendent sur le fait qu'elle n'est pas ce qu'ils souhaitent et qu'il convient de la reformer.

Quel que soit l'avenir de l'Union, il importe de se prononcer sur cette question qui n'implique pas nécessairement l'exclusion d'une des deux perceptions. L'Union pourrait rester et être protéiforme pour autant que cela résulte d'un processus consenti par ses citoyens. Cette décision fondamentale doit être prise par une consultation intelligible directe ou indirecte des citoyens de l'Union. Cet exercice complexe ne peut se faire, comme ce fut le cas pour la ratification par referendum des Traités de Maastricht en France, en Irlande et au Danemark ou des Traités d'Amsterdam et de Lisbonne en Irlande. En effet, lors de ces referendums, très peu d'électeurs avaient effectivement lu le texte du traité qui, il convient d'admettre, est souvent peu accessible pour le citoyen et les débats nationaux avaient portés essentiellement sur ce que l'on suspectait qu'il contenait. C'est ainsi que pour convaincre les citoyens danois et irlandais de reconsidérer leur vote lors d'un deuxième referendum, le Conseil européen a été contraint d'affirmer de manière de plus en plus formelle que le Traité ne contient pas les dispositions controversées. Ainsi, un phénomène de doublage étrange des traités européens va se développer à partir de l'adoption en 1991 du Traité de Maastricht. Plus précisément, il s'agit pour le Conseil européen d'affirmer par l'adoption d'un acte que les traités européens ne règlementent pas quelque chose qu'ils ne contiennent pas.

Sur le plan formel, un tel document est pour le moins absurde. Il semble évident qu'un Traité ne peut régir que les matières pour lesquelles une compétence lui a été explicitement attribuée et selon les formes autorisées par ses dispositions. Toutefois, il s'agit ici pour les États membres et leurs gouvernements non pas de confirmer une disposition du traité, mais plutôt d'intervenir dans les débats nationaux pour combattre un présupposé au sein de leur population dont ils ont été parfois la source initiale.

Ainsi en juin 1992, Le Danemark a été le premier État membre à rejeter par referendum la ratification d'un traité de modification institutionnelle des Communautés européennes. Face à ce refus d'un seul État, les Communautés se trouvaient en principe contraintes d'abandonner leur projet de révision. Symboliquement, cet échec par la volonté d'un seul petit État membre était peu acceptable pour les onze autres dans la mesure où le Traité de

Maastricht ouvrait la voie de l'intégration politique par la création de l'Union européenne. Pour sortir de la crise, le Gouvernement danois a soumis au Conseil européen un document intitulé « le Danemark au sein de l'Europe », qui énonçait les raisons qui selon lui ont poussé les Danois à rejeter le Traité. Parmi ces raisons figurait la crainte que la citoyenneté européenne se substitue à la citoyenneté nationale et que la politique européenne de défense n'impose au Danemark l'obligation de devenir membre de l'Union de l'Europe Occidentale. Crainte qu'une lecture attentive du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne aurait pu dissiper dans la mesure où ceux-ci excluent explicitement toute substitution ou adhésion contrainte. Or comme les arguments avancés par certains partis politiques lors de la campagne référendaire affirmaient le contraire et que peu d'électeurs avaient lu ces traités complexes, il apparaissait politiquement impossible pour le Gouvernement danois de relancer un referendum sur le même texte sans disposer d'éléments nouveaux.

Pour soutenir les autorités danoises, le Conseil européen va faire preuve de créativité en adoptant une décision concernant certains problèmes soulevés par le Danemark¹⁸.

Cette Décision va affirmer que, tant sur la question de la citoyenneté que sur celle de la défense européenne, le Traité ne porte pas atteinte aux prérogatives nationales. Ainsi, elle confirme que les dispositions du Traité : « ne se substituent en aucune manière à la citoyenneté nationale. La question de savoir si une personne a la nationalité d'un État membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'État membre concerné »¹⁹.

Le 18 mai 1993, le Danemark organisa un second referendum qui approuva la ratification du Traité par un vote largement positif (56,7 % pour et 43,3% contre). Il est, toutefois, pratiquement impossible d'affirmer que ce succès est imputable à la Déclaration du Conseil européen, mais il est incontestable que cette technique fera jurisprudence.

Ainsi en juin 2001, l'Irlande conditionna, comme elle l'avait fait pour les autres traités européens, la ratification du traité de Nice à referendum. Celui-ci fut rejeté par 53,87% des votes. Face à cette situation similaire à celle du Danemark, le Conseil européen va recourir à la même technique. En termes de contenu, la déclaration va confirmer que l'atteinte à la politique de neutralité militaire présentée par le Gouvernement irlandais comme la principale motivation du rejet du Traité par la population n'est en rien affectée par le Traité et que ce dernier n'impose aucun « engagement contraignant en matière de défense mutuelle... et n'implique pas la création d'une armée européenne »²⁰. À l'instar de celle relative au Danemark en 1992, cette déclaration symbolique ne fait que confirmer les dispositions du traité et n'apporte aucun élément nouveau.

Le second referendum organisé en octobre 1992 verra le oui l'emporter largement avec 62,9% de votes favorables.

Cette technique va connaître une troisième application lors de la ratification par l'Irlande du Traité de Lisbonne rejeté une première fois par referendum en juin 2008 (53,4 %) et approuvé par un deuxième referendum quelques mois plus tard en octobre 2009. Sur le plan formel, le

¹⁸ Conseil Européen d'Edimbourg, 11 et 12 décembre 1992, Annexe 1 publié au JOUE du 31/12/1992 C348/2

¹⁹ Section A de l'Annexe 1 Conseil européen d'Edimbourg (op.cit)

²⁰ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Séville du 21 et 22 juin 2002, Annexe IV, point 3. (document disponible sur le site web du Conseil européen (<http://www.consilium.europa.eu>))

Conseil européen va consolider cette approche par l'adoption d'un protocole au traité de Lisbonne, relatif aux préoccupations du peuple irlandais et soumis à la même procédure de ratification que les traités européens²¹.

Le contenu du protocole reste surprenant, car il ne contient rien d'autre que l'affirmation que le Traité ne réglemente pas ce qu'il ne contient pas. Ainsi le titre II relatif à la fiscalité précise en son article unique qu'« aucune des dispositions du traité de Lisbonne ne modifie de quelque manière que ce soit, pour aucun État membre, l'étendue ou la mise en œuvre de la compétence de l'Union européenne dans le domaine fiscal ». Il en va de même pour les titres consacrés à la famille et à l'éducation (Titre I) ou à la sécurité et à la défense (Titre III). Le Parlement européen, la Commission et le Conseil européen lui-même ne s'étaient, par ailleurs, guère illusionnés sur le contenu et la portée de ce protocole dans la mesure où ils ont tous les trois estimé qu'il n'était pas nécessaire de convoquer une convention pour débattre des modifications proposées.

Finalement, le rejet par les Pays-Bas, lors du referendum d'avril 2016, de l'accord d'association entre l'Union européenne (UE) et l'Ukraine va être l'objet d'une nouvelle décision du Conseil européen. Toutefois, si le résultat du referendum était, à l'inverse des précédents, non contraignant pour le gouvernement néerlandais, il lui paraissait délicat de le ratifier sans répondre aux inquiétudes exprimées par sa population. À l'instar de ce qui avait été décidé pour le Danemark et l'Irlande, le Conseil européen va adopter une décision dont la mise en œuvre va être conditionnée à la ratification par les Pays-Bas de l'accord d'association²². Le statut de cette « interprétation commune » n'est toutefois pas précisé et son contenu consiste, une fois de plus, en la confirmation en sept paragraphes que l'accord ne contient autre chose que ce qu'il contient. Ainsi, il précise que l'accord ne confère pas à l'Ukraine le « statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union pas plus qu'il ne constitue un engagement à conférer un tel statut à l'Ukraine à l'avenir » ou « ne comporte pas d'obligation de fournir des garanties de sécurité collective ou toute autre aide ou assistance militaire à l'Ukraine » ou encore n'accorde pas aux « ressortissants ukrainiens ou aux citoyens de l'Union le droit de séjourner et de travailler librement sur le territoire des États membres ».

Si la technique du doublage des traités pour confirmer formellement ce qu'ils ne contiennent pas a, cela reste encore à démontrer, permis la ratification et la mise en œuvre de leurs modifications successives, elle s'avère désastreuse en matière de confiance du citoyen dans les institutions européennes. En effet, elle confirme involontairement dans son esprit que les traités régissant l'Union dissimulent un certain nombre de dispositions et que l'on ne peut leur faire confiance. Par ailleurs, ce processus de répéter la question jusqu'à recevoir la réponse escomptée renforce cette impression de mépris.

²¹ Décision du Conseil européen du 11 mai 2012 relative à l'examen, par une conférence des représentants des gouvernements des États membres, de la modification des traités proposée par le gouvernement irlandais sous la forme d'un protocole relatif aux préoccupations du peuple irlandais concernant le traité de Lisbonne, à annexer au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sans convocation d'une convention (2013/106/UE, JOUE, 2/03/2013, L 60/129)

²² Décision des chefs d'État ou de gouvernement des 28 États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil européen, relative à l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part (Conseil européen du 15 décembre 2016).

La principale difficulté dans ce processus de définir la finalité et la forme de l'Union européenne que la majorité des citoyens souhaite réside précisément dans la mobilisation des électeurs et dans l'appropriation par les citoyens de la question posée. Comment s'assurer qu'ils appréhendent objectivement les enjeux et conséquence de ce choix ?

Les débats lors du referendum sur le maintien ou non du Royaume-Uni au sein de l'Union au printemps 2016 a démontré à suffisance qu'il était difficile d'éclairer objectivement sur les enjeux du choix et ce malgré une mobilisation à plus de 70 % des électeurs.

Comment aussi éviter que les débats ne tournent en débats d'experts et finissent rapidement par lasser et éloigner le citoyen ?

À ce titre, le Parlement européen serait, sans doute, l'institution la plus appropriée pour en débattre pour autant que l'électeur se sente en adéquation avec ses représentants ce qui me semble n'être guère le cas aujourd'hui même si parmi les institutions européennes c'est celle à qui il accorde le plus sa confiance²³. À lire les commentaires dans les médias et sur les réseaux sociaux, les activités des parlementaires européens sont méconnues des citoyens. Il faut admettre que le débat sur l'Union lors de leurs élections est souvent absent et se focalise sur des enjeux à portée nationale. Une fois désignés, ils sont perçus comme étant sous l'emprise des acteurs économiques et financiers et peu actifs dans l'hémicycle lors des débats généraux. Cet absentéisme avait d'ailleurs suscité l'agacement du Président de Commission Jean Claude Juncker en juillet 2017 lors d'un débat consacré au bilan de la présidence maltaise de l'UE où seule une trentaine d'eurodéputés sur 751 y assistaient²⁴.

Au-delà de la prise de conscience par le citoyen des enjeux du choix à poser, il conviendrait de s'interroger sur le processus de décision. Ainsi, pour atténuer l'interférence des questions nationales, on pourrait, à l'image de la majorité qualifiée au Conseil, conditionner la décision à une double clef, celle de la majorité des citoyens de l'Union et celle de la majorité des citoyens de chaque État membre.

Cependant, le problème principal réside précisément dans le fait de trouver un processus pour mener ce débat sans que les explications, par essence compliquées, du travail de l'Union se fassent éclipser par des slogans populistes. Comment faudrait-il faire pour trouver un processus qui puisse rendre compte d'un choix réfléchi de la population ?

Au-delà de la nécessité de garantir l'absence d'interférences nationales, c'est également le fait de trouver le processus adéquat qui est le nœud du problème et la clef du succès. Il est nécessaire de trouver un processus réellement participatif donnant la possibilité d'un choix débattu, réfléchi et suffisamment informé qui doit être un préalable absolument incontournable.

En toute hypothèse, quelle que soit la voie retenue, l'Union ne peut plus faire l'économie d'un tel débat et si l'Union des États l'emporte sur l'Europe fédérale, cela aura au moins le mérite d'avoir été décidé par ses citoyens.

²³ Le Parlement européen est, en 2018, l'institution de l'Union la plus connue des citoyens européens avec un taux de 93% des personnes interrogées déclarant connaître le Parlement européen. Il est également l'institution à laquelle ils octroient le plus leur confiance avec un taux de confiance déclaré de 50%. Ce taux est en progression de 12 points par rapport à l'automne 2015 et est à son plus haut niveau depuis 2009. (Source : Union européenne, Eurobaromètre Standard 89 « L'opinion publique dans l'Union européenne », 2018)

²⁴ La vidéo de cette altercation est disponible sur <https://www.youtube.com/watch?v=mMoDlikUXKU>