

Question d'Europe
n°285
8 juillet 2013

Quelle construction européenne pour le XXIème siècle ?

Résumé :

Jean-Claude MIGNON

L'Europe est quelque part victime de son succès. Elle a oublié qu'elle a été fondée pour défendre la paix, l'Etat de droit et la démocratie. Nous devons impérativement revenir à nos fondamentaux si l'on veut que les citoyens adhèrent de nouveau à la construction européenne. Le Conseil de l'Europe est particulièrement apte à défendre cette Europe des valeurs, même s'il faut naturellement qu'il se réforme comme il a déjà commencé à le faire. En résumé, le message est clair : pour être plus pertinente, l'Europe doit être plus politique et parler, dans toute la mesure du possible, d'une seule voix en se recentrant sur l'essentiel.

INTRODUCTION

À l'origine, après 1945 et deux guerres mondiales, la construction européenne avait des finalités claires ; la paix et la démocratie ; ne plus jamais revivre les horreurs traversées par notre continent. Nos grands anciens, Robert Schuman, Winston Churchill, Konrad Adenauer et bien d'autres, partageaient cet objectif.

Dès l'origine, il y avait déjà un volet « économique » dans la mesure où l'Europe ravagée avait besoin de retrouver la prospérité. Ce fut, notamment, l'œuvre de Jean Monnet. Même ce volet économique poursuivait cependant au départ des objectifs politiques. La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) avait ainsi pour but de créer des liens indissolubles entre la France et l'Allemagne. La gestion commune du charbon et de l'acier rendait très difficile une nouvelle guerre. L'Euro est aussi et avant tout une création politique. La technicité des questions traitées, leur grande complexité, éloigne le citoyen ordinaire de ces sujets, de même qu'une architecture institutionnelle d'une extraordinaire profusion et que le Traité de Lisbonne n'a en aucune manière simplifiée.

I – REVENONS À UNE EUROPE DES VALEURS !

Quelque part, le succès même de l'Union européenne, l'extension de ses compétences en particulier, a fait perdre aux Européens le sens de la construction européenne, perçue comme technocratique. Cette perception est aggravée par le transfert croissant de compétences à des ni-

veaux supranationaux, sans contreparties démocratiques suffisantes, comme le souligne Jürgen Habermas.

« Avec la dérégulation des marchés et la disparition des frontières dans les domaines des transports et de l'information naît un besoin de régulation qui est pris en charge et traité par les organisations et les réseaux transnationaux. Même si les fonctionnaires de chaque gouvernement ont participé à leur élaboration, les décisions prises par ces réseaux politiques ont une incidence importante sur la vie publique des États-nations, sans être raccordée à leurs circuits de légitimation » [1].

Ce qui est vrai de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou du Fonds monétaire international (FMI) l'est également de l'Union européenne, et ce en dépit du rôle joué par le Parlement européen pour combler ce déficit démocratique. Les chiffres de participation aux élections européennes sont à cet égard éloquentes.

Retournons à nos fondamentaux. Même s'il va de soi que l'économie est essentielle, elle n'est pas tout. Une vision de l'Europe limitée à ces questions l'expose à une critique consumériste. Dès qu'il y a des difficultés, le « citoyen-consommateur » n'adhère plus à une vision dont les résultats le déçoivent. Les sondages indiquent clairement ce risque et les élections le confirment, avec la montée, un peu partout sur notre continent, d'extrémismes de droite et de gauche qui se rejoignent souvent sur un point, le rejet de la démocratie.

Il nous faut défendre un vouloir vivre ensemble fondé sur l'inébranlable conviction d'un destin commun et de valeurs partagées. C'est sur cette base que nous pour-

1. Jürgen Habermas. *Entre naturalisme et religion. Les défis de la démocratie*. Gallimard 2008, page 296.

rons réconcilier l'Europe et les citoyens. Et je crois profondément que le Conseil de l'Europe peut y contribuer. N'est-ce pas d'une Europe des valeurs dont nous avons besoin avant tout ?

Je rappelle que le Conseil de l'Europe a été créé en 1949 pour qu'il n'y ait « plus jamais ça ». Ne nous croyons pas à l'abri, en période de crise, du nationalisme agressif, du racisme et de l'intolérance. Au contraire !

Même des États souvent cités comme des modèles connaissent des difficultés liées à la montée en puissance des extrémismes. Je pense par exemple aux émeutes récentes en Suède. L'Europe peine de nos jours à s'accepter pour ce qu'elle est devenue, une société multiculturelle, hétérogène, ouverte sur l'extérieur.

Sans même aller au-delà de notre continent, on peut mesurer les difficultés de faire accepter l'élargissement de l'Union européenne. Nul plus que moi a appelé de ses vœux et soutenu un tel élargissement, pourtant mal perçu par nombre d'Européens. L'hétérogénéité de l'Union qui en découle peut constituer un problème, mais soyons honnêtes et posons-nous deux questions : Sommes-nous parfaits ? Est-il anormal que des États qui n'avaient parfois jamais connu la démocratie et qui en tout état de cause ont souffert des décennies de totalitarisme aient besoin de temps pour atteindre un niveau de démocratie que nous avons mis presque deux siècles à atteindre ? La démocratie ne se réduit pas au respect de règles formelles ; c'est tout un état d'esprit que je résumerai ainsi : gagner les élections ne confère pas le pouvoir de tout faire. Il faut respecter ses adversaires ! Rappelons-nous la IIIème République en France. Ce n'est pas seulement la loi de 1901 sur la liberté d'association ; c'est par exemple également l'affaire des fiches et le 16 mai 1877 avec les affrontements qui lui sont liés, le conflit entre le Président et le Parlement, les purges dans l'administration et la magistrature, etc. Une démocratie ne se construit pas du jour au lendemain.

Dans le même temps, l'attractivité de l'Union européenne à l'extérieur de ses frontières décroît à mesure de ses difficultés économiques. Et par là même, c'est la capacité de l'Union européenne à promouvoir ses valeurs qui en est affaiblie.

Face à cette crise profonde de la construction européenne, et plus généralement à une crise identitaire de notre continent, il nous faut réagir si l'on ne veut pas que tout ce qui a été fait se défasse petit à petit. Et par là même, revenir à l'essence de la construction européenne, qui est de nature politique au sens non partisan du mot. Pour me limiter à un exemple, celui de la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne, il est dorénavant clair que l'on a créé les moyens avant que n'en soient définis les objectifs politiques. Et faute d'accord sur les finalités, sur la Syrie, sur Israël, etc, il est permis de s'interroger sur sa pertinence en l'état et de se demander s'il n'aurait pas été préférable de chercher à atteindre un consensus sur un certain nombre d'objectifs avant de créer de nouveaux postes et une nouvelle administration, le service européen d'action extérieure (SEAE). Une étude[2] concluait qu'on assistait plus à une « diplomatisation » de l'Union qu'à une « européanisation » des politiques des États membres. Nommer des Ambassadeurs de l'Union un peu partout n'est une excellente chose que s'ils ont un message à transmettre au nom de celle-ci ! L'Union a probablement abordé ce dossier d'une manière insuffisamment politique, en pensant que l'Administration pallierait la faiblesse du volet politique. Dans son histoire de l'Europe, Emmanuel Berl notait déjà que « l'Europe paraît éprouver une sorte de répulsion envers l'unité » alors qu'« elle devient trop misérable pour le luxe monstrueusement onéreux de ses antagonismes nationaux. Elle doit prendre, et le prendra, une conscience toujours plus claire de ses profondes solidarités ».

Je laisserai aux autorités de l'Union européenne le soin de faire des propositions sur ce qui est de leur responsabilité. Pour ma part, en tant que Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, je voudrais insister sur une piste trop souvent négligée : celle du Conseil de l'Europe.

II – UNE PISTE TROP SOUVENT NÉGLIGÉE, LE CONSEIL DE L'EUROPE

Cette organisation a en effet pour mission principale les droits de l'Homme, l'État de droit et la démocratie,

2. Voir le BQ Europe du 21 juin 2013

c'est-à-dire le cœur des valeurs de notre continent. Il nous faut assumer nos valeurs, en être fiers. La xénophobie, le racisme, le nationalisme ne progressent en réalité que par peur de l'avenir, par la désorientation face à un monde en plein bouleversement. Le désarroi des gouvernements et l'absence de réponse crédible font le lit des extrémistes.

Je vais donc m'efforcer de présenter brièvement ici ce que peut offrir le Conseil de l'Europe, en liaison naturellement avec l'Union européenne. Cela suppose aussi que le Conseil de l'Europe, dans toutes ses composantes, poursuive son travail d'adaptation au XXIème siècle.

Le Conseil de l'Europe, mieux utilisé, peut contribuer à faire progresser l'Etat de droit et la démocratie en Europe. Quels sont les instruments dont il dispose ?

Le Conseil de l'Europe dispose en effet de toute une gamme d'outils propres à mesurer le respect de ses valeurs sur notre continent et à accompagner les États membres dans leur approfondissement des exigences auxquelles ils ont librement souscrit.

Le premier de ces instruments, le plus connu, est incontestablement la Cour européenne des droits de l'Homme [3] chargée de contrôler l'application de la convention éponyme elle a su créer un vaste espace paneuropéen de protection des libertés fondamentales. L'accord de principe conclu avec l'Union européenne en vue de l'adhésion de celle-ci à la convention devait achever l'uniformisation de sa mise en œuvre. Même des États légitimement fiers de leurs avancées en la matière, la France qui se targue d'être la patrie des droits de l'Homme, le Royaume-Uni, etc. se sont vus rappeler par la Cour qu'ils pouvaient faire mieux. Pour me limiter à mon propre pays, je rappellerai ainsi l'impact de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg sur le régime de la garde à vue ou sur les prisons. Lorsque les juridictions suprêmes nationales adhèrent pleinement aux objectifs qui sont ceux de cette Cour, son efficacité en est démultipliée. Pour là aussi prendre un exemple en France, il est intéressant de voir à quel point la jurisprudence du Conseil d'État a créé un véritable système de protection des droits des détenus. L'efficacité de la Cour n'est pas sans limites, elle ne peut à elle seule changer tout dans un pays. Un nombre limité d'États contribue à une telle quantité de recours qu'il existe un risque d'engorgement de la Cour.

C'est la raison d'ailleurs pour laquelle la boîte à outils dont je parlais ne se limite pas à ce seul instrument. Sur les systèmes judiciaires, je citerai ainsi la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) [4] qui fournit tous les deux ans un rapport offrant des éléments très intéressants de comparaison entre les systèmes judiciaires des États membres et qui est de nature à enrichir la réflexion de ceux qui souhaitent améliorer leur propre système. La Commission de Venise, dont le nombre de membres, cinquante-neuf dont les États-Unis d'Amérique et divers États participant d'une manière ou d'une autre avec des statuts divers, est supérieur au nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, fournit des avis très utiles aux États membres qui le souhaitent en matière constitutionnelle. Elle coopère étroitement avec les différentes Cours constitutionnelles en Europe. Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) [5] a beaucoup contribué à introduire dans les lieux de privation de liberté un regard objectif extérieur et a, par ses recommandations, contribué à introduire les droits de l'Homme là où il était le plus difficile de le faire.

Un état de droit n'en est pas véritablement un s'il est gangrené par la corruption et par l'argent sale. Je ne peux donc que saluer le rôle exemplaire du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) [6] ou le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) [7] qui luttent contre le blanchiment de l'argent sale. Je note ainsi que tant le Saint Siège qu'Israël ont volontairement fait appel à ces services alors même qu'ils n'ont que le statut d'observateur auprès de l'organisation.

Cela m'offre l'occasion de souligner une « faiblesse » du Conseil de l'Europe qui est en même temps l'une de ses vraies forces. Ses conventions, pour une partie d'entre elles, peuvent n'être souscrites que par les États membres qui le souhaitent, lesquels s'engagent alors à en financer l'application. Cela permet d'engager des coopérations concrètes sans rechercher le consensus et avec les seuls États qui le souhaitent. Autre formule : un certain nombre de conventions sont ouvertes à la ratification d'États extérieurs à l'organisation. C'est le cas par exemple de la Convention d'Istanbul sur la lutte contre les violences domestiques contre les femmes ou de la Convention de Venise. La direction européenne de la qualité du médicament, qui se charge notamment de contrôler le contenu de ces médicaments, repose

3. <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c=fra>.

4. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_fr.asp

5. <http://www.cpt.coe.int/fr/>

6. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_fr.asp

7. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/default_fr.asp

sur une convention dont les adhérents dépassent largement le cadre géographique de notre continent. Je pourrais également parler de la lutte contre les violences faites aux femmes ou aux enfants, du dopage, des itinéraires culturels, de la lutte contre le racisme (ECRI) [8] du droit du travail, etc. Mon ambition n'est pas de dresser un catalogue mais de donner une idée de la richesse de notre boîte à outils.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à l'initiative de la Finlande, a créé une procédure de suivi plus connue sous le nom de « monitoring ». Les nouveaux États membres se soumettent volontairement en adhérant à un certain nombre d'obligations et tous les deux ans la Commission du suivi présente un rapport sur les progrès accomplis et sur les États restant à parcourir. L'objectif est ensuite de passer à l'étape dite du post-monitoring qui doit elle-même se clore lorsque les engagements pris ont été respectés.

Si l'on tient compte de l'ensemble des instruments et mécanismes du Conseil de l'Europe, il est tout à fait possible d'avoir en fait une vision extrêmement précise de la situation des États membres en matière de respect des droits de l'Homme, d'Etat de droit et de démocratie. J'ai la très profonde conviction qu'il est de toute première importance que ces mécanismes puissent être mutualisés avec l'Union européenne, que celle-ci ne recrée pas à grands frais des instruments concurrents mais qu'elle s'appuie sur ceux existants. Je me réjouis que l'Union européenne se soit appuyée sur les travaux de notre Commission européenne pour la démocratie par le droit dite Commission de Venise [9] pour apprécier la situation dans le cas de la Roumanie en 2012 et de la Hongrie en 2013.

La difficulté n'est d'ailleurs pas tant d'analyser la situa-

tion. Sur ce plan, je crois vraiment que la mutualisation des instruments dont dispose le Conseil de l'Europe y répond, et je m'inscris en faux sur les tentatives pour les dupliquer. En revanche, je reconnais un défi similaire d'ailleurs pour les deux organisations paneuropéennes. Comment faire évoluer les États qui s'écartent de nos valeurs ?

On a beaucoup parlé de sanctions ces derniers temps. Est-ce réaliste ? Est-ce la bonne solution ? Ma conviction est que l'exclusion est une arme ultime, à n'utiliser que lorsqu'il n'y a pas d'autres moyens, ainsi avec la Grèce des colonels à la fin des années 60 car, *in fine*, il s'agit d'un constat d'échec. Le dialogue est à privilégier dans tous les cas de figure, comme nous avons su le faire avec la Roumanie lors de la crise de l'été 2012, avec succès me semble-t-il.

Le Conseil de l'Europe doit naturellement de son côté continuer à se réformer, poursuivre la réforme engagée par son Secrétaire général, Thorbjørn Jagland, et par moi-même au niveau de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Là aussi, le message est clair : notre organisation pour être plus pertinente doit être plus politique. L'Europe doit aussi parler dans toute la mesure du possible d'une seule voix et se recentrer sur l'essentiel, en acceptant mieux les différences entre ses membres. « *Tous différents, tous égaux* », pour reprendre un slogan du Conseil de l'Europe.

Jean-Claude MIGNON

Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Député de Seine-et-Marne, maire de Dammarie-les-Lys

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.