

# L'UNION EUROPEENNE

## LE MODELE ET LE DEFI

par

**Alain Plantey**  
*Membre de l'Institut*

En 2005, le rejet par la France à une nette majorité, du projet de « constitution » de l'Union Européenne élaboré par un groupe de travail international, adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement européens, signé à Rome en 2003, et déjà ratifié dans plusieurs pays, pose la question de savoir quelle est la signification, quel est le contenu de la notion d'Europe.

Certes, le passage en quelques mois du nombre de quinze Etats signataires à 25, bientôt à 27, a créé une vulnérabilité dangereuse pour l'Union : la simple raison en est que des institutions et des règles qui ont été formulées pour assurer la cohabitation de six Etats en 1957, c'est-à-dire il y a près d'un demi-siècle, ne peuvent pas rester les mêmes dans l'Union actuelle. Le Conseil des ministres, la Commission, le Parlement, se révèlent de plus en plus lourds à faire fonctionner. Les réglementations communes, ainsi que le rapprochement des administrations et des législations nationales sont de plus en plus complexes. Les règles de la libre circulation, de la sécurité commune sont de plus en plus difficiles à maintenir et à faire respecter.

L'Europe a-t-elle encore un sens, une valeur ? Quel est son contenu réel et durable ? Quelle signification peut-elle conserver dans une société internationale aussi dure et conflictuelle que la présente ?

Comment la France doit-elle analyser cette profonde mutation du modèle qu'elle a incarné et traiter le défi qui en résulte ?

Dans l'évolution de l'humanité, le modèle européen est tout à fait récent . L'Antiquité a connu de grands empires, pharaonique, mésopotamien, assyrien, perse, hittite, mongol et autres, mais l'Europe n'y jouait aucun rôle en tant que telle, c'est-à-dire l'Europe telle que le Général de Gaulle l'a définie : « de l'Atlantique à l'Oural ». Si Alexandre s'est lancé dans des expéditions impériales lointaines, c'est en tant qu'hellène. L'Empire romain a été bâti à partir d'un concept latin. Ni Platon, ni Cicéron, ni César, ni Constantin ne se sont sentis européens.

Constitué d'un ensemble actif de grandes civilisations avec l'expansion des cultures égyptienne, crétoise, phénicienne, grecque, romaine, le monde méditerranéen n'était pas européen. Faute de connaissances géographiques d'ailleurs, les anciens ne savaient pas très bien comment s'organisait le monde au-delà des colonnes d'Hercule, des plaines glacées du nord et des déserts africains. Et si des expéditions avaient lieu, elles

étaient effectuées par voie maritime, par une sorte de cabotage le long des côtes européennes, africaines ou asiatiques.

Sur le territoire de l'Europe actuelle, la fin de l'Empire romain est marquée par des invasions répétées, qui bouleversent ses structures et ses traditions. Par centaines de milliers, les envahisseurs, appartenant à des tribus baltiques, germaniques, slaves, asiatiques, s'y installent et s'intègrent progressivement dans certaines des populations antérieures. Il faudra plusieurs siècles de conflits, une christianisation parfois litigieuse, la domination de puissants féodaux pour que, progressivement, se définissent des relations privilégiées entre les peuples de ce promontoire entouré des mers baltique, atlantique et méditerranéenne, pour qu'apparaisse le sentiment d'une certaine communauté de destin. On peut dater de Charlemagne au mieux la naissance d'une communauté franco-romano-germanique, à l'époque où sévissaient encore les chevauchées hongroises.

En réalité, il n'existe pas de race européenne. Le peuplement de l'Europe a des origines extrêmement diverses, procédant d'invasions successives de populations très différentes les unes des autres. On ne peut pas imaginer l'unité d'une ethnie européenne, quand on considère que l'Europe va de la Russie à l'Espagne, du Portugal au îles grecques, britanniques ou nordiques : types humains, mœurs, activités, cultures y coexistent dans la diversité la plus extraordinaire. Déjà l'Empire romain était composite avec ses populations italiques, illyriennes, grecques, daces, gauloises, ibériques, africaines, mongoles, arabes, perses.

Si l'on envisage l'Europe en tant que réservoir de peuples, une deuxième question se pose, qui est démographique. En effet, le monde actuel assiste au déclin de la race blanche. Pratiquement, dans aucun des pays qu'elle habite, le nombre de naissances n'équilibre celui des décès ; la constatation vaut aussi pour les populations américaines et russes. Dès lors, s'interroger sur le devenir des races européennes consiste à aborder la question non seulement d'un peuplement en régression numérique mais aussi celle de l'immigration d'autres populations que leur croissance appelle à se déplacer vers la zone de basse pression démographique, qu'est notre continent de même que l'identité des Etats-Unis ou celle de la Russie sont diverses et changeantes.

Il n'est pas douteux qu'à l'égard de toutes les autres populations, l'Europe apparaît dans l'ensemble comme une terre chrétienne. Le christianisme n'est certes pas d'origine européenne, mais il s'est établi dans les limites de l'Empire romain, à la suite de Constantin. Il a donc marqué les religions et les cultures qui, dans l'Empire avaient dépassé le stade du polythéisme. Pierre et Paul, à l'époque de leur supplice dans la Rome de Néron, ne se considéraient pas comme des Européens ; ils étaient des Juifs, des Palestiniens qui habitaient l'Empire romain.

A la suite des conversions, parfois forcées, des peuples d'Europe centrale et orientale, le christianisme est devenu la religion majeure de l'Europe civilisée, exerçant un rôle fédérateur autour de conceptions politiques liées à l'héritage impérial et aux mandats pontificaux. En effet, depuis l'extraordinaire querelle du X<sup>ème</sup> siècle, se sont séparées une Europe catholique dont Rome est le centre religieux, et une Europe orthodoxe dont les églises sont autocéphales, parfois signes d'un préalable national. La Réforme a fait apparaître un nouveau christianisme marqué par le protestantisme ou l'anglicanisme, dont les centres et les rites sont multiples.

Dans la mesure où le christianisme s'est répandu hors d'Europe, notamment par l'œuvre des congrégations et des missions religieuses, il a entraîné un foisonnement de doctrines ou de mouvements religieux, par exemple en Amérique du Nord, alors qu'en Europe même, il se trouve amené à la coexistence et au dialogue avec d'autres idéologies puissantes. Le christianisme européen s'est trouvé fragilisé par le développement du relativisme scientifique. Le procès de Galilée en est l'exemple puis, à l'époque de la Révolution française, la soumission précaire et sommaire à la « Déesse Raison ». La constatation fondamentale subsiste toutefois dans le monde, que l'Europe est un foyer du christianisme catholique, orthodoxe ou protestant.

C'est à la pensée européenne que le monde doit le concept actuel des « droits de l'homme » ; en Angleterre, avec le « bill of rights » de 1668, aux Etats-Unis avec les déclarations de 1776 prononcées par des ressortissants anglais de déclarant indépendants ; en France avec la Déclaration de 1789 et celles qui l'ont suivie. Ce concept autoproclamé à partir de la doctrine européenne et chrétienne du « droit naturel », s'est progressivement élaboré puis imposé comme un système de valeurs de caractère rationnel et laïque, et donc universel. Dans le fil de cette idéologie, la Déclaration Universelle de 1948, qui doit beaucoup au Français René Cassin, suivie des pactes des Nations Unies de 1976, de la Convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'homme de 1950, et plus récemment de la Charte de l'Union européenne (Nice 2000) ont traduit la prééminence de la notion occidentale. La Charte de l'Union européenne (Nice 2000) ont traduit la prééminence de la notion occidentale.

La conception européenne, politique, économique et sociale des droits de l'homme s'est trouvée reconnaître une vocation universelle, quels que soient par ailleurs les peuples et les doctrines. On est en droit de considérer que l'un des apports majeurs du concept européen de la dignité humaine réside dans la définition et l'application des droits de l'homme, élément de la définition de l'espace européen, terrain de convergence des politiques européennes, autrefois divisées pour des raisons doctrinales ou partisans. Ainsi apparaît sur le territoire de notre continent une nouvelle conception des relations entre le pouvoir politique et l'individu, entre les différentes institutions de l'Etat ainsi qu'entre les Etats, en fonction précisément de la reconnaissance de la dignité des personnes, dans leur vocation à être et à agir dans la vie privée comme dans la vie publique.

Il reste qu'à l'évidence, cette ample vision du concept de la personne humaine ne traduit pas la situation actuelle dans le monde. Telle que formulée par des rationalistes, les idéologues et les croyants européens, la notion des droits de l'homme ne répond pas aux conceptions et aux valeurs de diverses religions, ni même aux conditions de vie de maintes populations. Elle est même contraire aux principes de certaines civilisations et s'oppose à un idéal des mouvements intégristes pour lesquels le terrorisme est un moyen d'action légitime parce que destructeur.

Dans l'histoire de l'humanité, l'Europe sera considérée comme ayant apporté des éléments essentiels à la culture générale. Qu'il se soit agi des philosophies dont le berceau a été la Grèce antique et dont les plus grands penseurs sont européens. Qu'il s'agisse de l'histoire, de la littérature et des arts, ses grands peintres, ses grands architectes, ses grands sculpteurs, ses grands musiciens sont admirés dans le monde

entier. Elle a apporté à l'humanité une conception individuelle de l'art depuis la Renaissance jusqu'à l'époque contemporaine. Elle a donné au monde moderne une grande et belle littérature, des philosophes, des romanciers, des dramaturges, des critiques, des écrivains de haut talent. La pensée, l'art européen et toutes leurs expressions contribuent à la valeur, l'ampleur, la beauté et l'universalité du message.

Mais ce message est menacé par l'affirmation et la constitution d'autres formes de cultures, très anciennes, parfois antérieures à la culture européenne. Cela est vrai par exemple pour la Chine et le Japon, comme pour l'Inde et les pays musulmans. L'identité européenne est balancée par la connaissance et la diffusion d'autres originalités. D'autre part, l'histoire récente de l'Europe montre qu'il peut s'y produire une destruction de cultures et de personnalités. A cet égard, le modèle européen a failli, depuis le XX<sup>ème</sup> siècle, à la suite de guerres atroces et de l'apparition de dictatures, où la volonté politique a gravement appauvri les traditions séculaires et riches dans tous les domaines des lettres et des arts. L'Europe ne saurait se renier, dans la mesure où aucune belle activité ne peut prospérer sans la liberté de concevoir et d'imaginer Comme de penser et d'agir.

oOo

L'Europe a marqué l'histoire de l'humanité sur le plan scientifique Dès avant la Renaissance et sous réserve de la civilisation chinoise autocentrée, la plupart des grandes découvertes et des grandes inventions ont été européennes. dans tous les domaines de la connaissance ; en mathématique, astronomie, médecine, sciences physiques et chimiques, c'est aux Européens que le monde doit la science et ses applications. C'est aussi aux navigateurs européens que le monde actuel doit d'être connu et décrit. Dans l'histoire de l'humanité. même si l'on évoque l'énergie nucléaire, le modèle européen est donc grandement de caractère scientifique. Au cours des XVIII<sup>ème</sup> et XIX<sup>ème</sup> siècles, il a dominé la civilisation entraînant de très importantes modifications techniques et économiques, par exemple dans le domaine de l'énergie, de tous les modes de communication et de transport.

Mais à partir du XX<sup>ème</sup> siècle. une grande partie de l'aventure scientifique s'est développée en dehors des limites de l'Europe, quoique sous son influence, C'est ainsi que la conquête spatiale et toutes les connaissances scientifiques et techniques qu'elle suppose, a marqué la prédominance de deux puissances qui ne sont pas européennes : les Etats-Unis d'Amérique et l'ancienne Union soviétique La science n'est plus l'apanage de l'Europe. La Chine, l'Inde, le Japon notamment le montrent bien. A cette relativisation du rôle de l'Europe dans le domaine des sciences, s'ajoute l'expatriation de nombreux savants qui pour des raisons souvent pécuniaires mais aussi techniques, développent des activités de haute valeur hors du champ traditionnel de l'influence de leurs pays et contribuent ainsi à appauvrir le modèle européen.

Sous l'influence des doctrines politiques comme des possibilités et besoins techniques, l'économie des pays d'Europe occidentale avait évolué vers le premier essor du capitalisme industriel et la libération des échanges, en même temps qu'apparaissaient les grandes doctrines de l'économie politique moderne. Le mouvement a commencé au XIX<sup>ème</sup> siècle en Angleterre et en France. Les grandes guerres du XX<sup>ème</sup> siècle et les régimes politiques totalitaires et autarciques l'ont interrompu Mais Il a repris après 1945, donnant naissance à un marché unique qui est allé en s'élargissant et débouche sur la création d'un véritable et original espace juridique européen. Le dynamisme propre à

cette unification commerciale, financière et technique a été à l'origine d'une vaste tendance à la libération de la circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des savoirs au sein d'autres groupes de pays : Amérique du Nord et du Sud, Asie du Sud-Est. Il existe donc un modèle économique européen à vocation mondiale. Mais ce modèle se heurte, lui aussi, à de puissants défis.

En Europe continentale comme dans le Royaume-Uni, il existe de grandes différences d'approche du service public. La conception classique répond à l'idée d'une mission principale de l'Etat au bénéfice de tous les citoyens qui justifie un régime juridique dérogatoire au droit commercial. Au contraire, dans la conception communautaire, le principe de libre concurrence et le refus de toute position dominante portent à ouvrir toutes les activités à la compétition, même lorsqu'elles répondent une nécessité sociale. La question est de savoir comment faire coexister ces deux conceptions des rapports d'échanges et des prestations de service d'une Europe unique. Le même problème se pose en ce qui concerne l'Euro, initialement conçu en 1999 comme une monnaie unique, gérée objectivement et collectivement, mais refusé par certains partenaires sensibles aux aléas de la conjoncture et aujourd'hui menacé par la divergence des comportements financiers et commerciaux des Etats intéressés.

L'originalité européenne est aussi menacée de l'extérieur du fait de l'apparition de grandes forces économiques, financières, techniques, de portée transnationale, dont on dit à tort qu'elles sont « mondialisées », alors qu'elles expriment en réalité la concurrence voire la domination des puissances non-européennes notamment celle des Etats-Unis d'Amérique. L'espace juridique européen est donc traversé, pénétré par la gestion d'intérêts internationaux devant lesquels les gouvernements de la Communauté européenne se révèlent désarmés.

Un modèle européen de coopération économique, sociale et juridique entre les Etats risque de se révéler difficile à imiter et même à justifier dans un avenir plus ou moins proche, suivant les tensions ou les ouvertures du milieu international et malgré la volonté politique des gouvernements de conserver les éléments classiques de leurs valeurs et de leurs prérogatives (fonction publique, marchés publics, crédits publics, particularités culturelles). Il suffit de constater au sein de l'Union l'absence de vision comme des menaces qui résultent de l'immigration non contrôlée, du terrorisme, des grandes endémies, et de la lacune des réponses à leur apporter.

Il n'y a pas de société humaine sans normes. A l'origine ces normes étaient religieuses ou d'origine religieuse ; ultérieurement elles sont devenues laïques, morales puis juridiques. Ces règles sont la condition du bon ordre dans la société, en particulier de la sécurité, tant nécessaire aux affaires comme aux individus, car toute personne humaine est un être qui doit être respecté.

Le principal souvenir qu'a laissé l'Empire romain, est son droit. La cité, l'Empire ont disparu, mais la *pax romana* est restée un idéal. Après l'effondrement de l'Empire romain, diverses formes juridiques de pouvoir sont apparues en Europe. L'une de celles-ci a connu un développement exceptionnel : l'Etat, tel que l'ont défini les légistes du roi de France, qui s'étaient inspirés des concepts romains de la souveraineté avec toutes ses conséquences. L'Etat est notamment un espace juridique, un espace dans lequel tout citoyen s'insère normalement depuis sa naissance, qui fournit le cadre de la vie des personnes physiques et morales, qui procure institutions, régulations et juges.

En Europe, l'Etat constitue encore un cadre normatif auquel on ne peut éviter de se référer. Toute règle juridique est à la fois inclusive et exclusive : d'une part, elle rend solidaires tous ceux auxquels elle s'applique et d'autre part en même temps, elle est exclusive des autres. L'espace traditionnel de l'Etat est délimité par ses frontières. Mais, souverain, il peut, de sa propre volonté, dépasser cette conception étroite de ses bornes au bénéfice de l'étranger, de façon contractuelle. Dans le monde entier, les Etats contemporains ont passé de nombreux traités ayant des effets contraignants, particulièrement en établissant une sorte d'espace transétatique comportant un droit conventionnel qui, sous réserve de réciprocité, régit de nombreuses matières : marques et brevets, extradition, conditions générales du commerce, régime des mers et de l'espace.

Les Etats qui acceptent les disciplines de la Communauté européenne, constituent un ensemble juridique original doté de ses propres disciplines et institutions et animé par une puissante volonté de paix et de concorde. Dans cette grande zone de libre échange, les Etats conservent chacun son entité et ses frontières. Toutefois les domaines communautaires n'ont cessé de s'élargir, périmant souvent les bornes nationales au bénéfice d'un idéal qui est celui de l'Europe. Ce système original n'est ni fédéral ni confédéral. Les Etats y ont dépassé la simple négociation au bénéfice de normes et de disciplines qui seront de moins en moins propres à chacun d'eux.

Cet espace européen se caractérise par l'existence d'un législateur et d'un juge. Le législateur est, en coopération et codécision, le Parlement et le Conseil des ministres, car la politique européenne est déterminée, animée, régulée par la volonté des gouvernements. L'ensemble européen reste donc un espace diplomatique dont les règles sont le résultat d'accords entre exécutifs dont chacun reste responsable de l'ordre public et du bien être de ses populations. L'Europe est une réalité intergouvernementale et non fédérale. Et, de ce fait, jamais il n'y a eu tant d'activité diplomatique entre les pays européens que depuis la création du marché commun, dont le développement a porté gouvernements et entreprises à une négociation constante dans tous les domaines.

Quant au juge communautaire, il est nécessaire pour éviter le jeu de la réciprocité diplomatique. Certes, il revient à chaque Etat de mettre en application les normes communautaires, ce sont les polices et juridictions nationales qui en ont la responsabilité, de la même façon qu'elles appliquent leur loi nationale. Mais la Cour de Justice a pour attribution la bonne et uniforme application des traités et du droit qui en dérive. Il lui revient notamment de condamner les Etats qui ne respectent pas les disciplines communautaires. La Cour est donc la seule institution européenne véritablement fédérative.

Dès lors se révèle un grave défi européen : la concordance ou la divergence des multiples et divers textes. L'interventionnisme unificateur et réglementaire des institutions de l'Union accroît la complexité juridique de l'ensemble. La construction politique européenne n'est pas sans défaut. Elle souffre, dit-on, d'un « déficit démocratique » en raison de l'existence d'un puissant pouvoir administratif, voire bureaucratique, dont l'activité ne cesse pas. Le pouvoir politique s'y exerce au niveau suprême, par négociation entre les Chefs d'Etat et les Chefs de gouvernement, dont le Conseil européen exprime la convergence des volontés entre les réticences et les refus. Ainsi subsiste le principe suivant lequel ce sont les Etats qui, par leurs gouvernements, de façon unanime ou majoritaire, exercent le pouvoir de régulation communautaire tandis



que les échéances politiques et électorales ne coïncident ni dans le temps, ni dans leurs résultats.

Le récent élargissement se révèle sur bien des points difficiles à réaliser tant est lourd l'édifice des réglementations et des obligations accumulées en Europe depuis une cinquantaine d'années.

Au cours de plusieurs sommets européens et dans plusieurs documents diplomatiques, a été évoquée l'idée d'une politique européenne de défense et de sécurité. L'expérience des récentes crises européennes (ex-Yougoslavie par exemple) et mondiales (Irak) révèle la grave divergence stratégique des pays membres de l'Union. Cette situation confirme que les Etats d'Europe doivent poursuivre la recherche d'une vision commune un accord devant les grandes échéances internationales. Une fois de plus, la tâche en incombe aux gouvernements et aux personnels politiques.

L'attitude des Etats européen à l'égard des problèmes mondiaux restera difficile à harmoniser s'il n'existe pas de stratégie de volonté commune pour affronter les grands défis contemporains, en Europe ou ailleurs.

oOo

Si une véritable mutation de l'Europe a été possible depuis 50 ans, c'est parce que, à la base de l'ensemble nouveau, existaient des normes et des valeurs communes. Il n'y aurait pas de communauté s'il n'avait pas existé auparavant une éthique européenne, si l'histoire n'avait pas rendu les nations du « vieux continent » tellement proches qu'elles puissent accepter des normes communes, imaginer un avenir qui ne soit aliénant pour chacune d'elles. Cette Communauté voulue à six en 1954, est devenue un pôle d'attraction pour les autres nations d'Europe ou d'ailleurs. Beaucoup de pays éprouvent le besoin de se rapprocher du centre de haute civilisation qu'est l'Union européenne, non pas simplement pour son progrès technique et économique mais parce qu'elle est un ensemble de peuples où l'on respecte les droits de l'homme et les libertés, dont la vocation humaniste est reconnue dans le monde.

L'expérience nous confirme qu'il y a de bons et de mauvais édifices politiques. L'espace européen a le mérite d'offrir à l'être humain liberté, respect, possibilité de commercer, de se déplacer, de se développer. Il a vocation de modèle, une exemplarité si forte que beaucoup de peuples seraient désireux d'en bénéficier. C'est vrai non seulement dans le domaine de l'économie et des finances, puisque la communauté est une des premières puissances commerciales mondiales. Mais c'est aussi vrai dans le domaine de la culture et du bien-être personnel. Malgré tous les défis contemporains, l'Union européenne doit rester un espace de solidarité et d'amitié entre les peuples.