



JEAN-PAUL COSTA\*

## CRISE DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE OU CRISE DE LA DEMOCRATIE EN EUROPE?

SOMMAIRE: 1. La crise de la construction européenne. – 2. Les causes des difficultés dans la construction de l'Europe. – 3. Une crise de la démocratie en Europe? – 4. Une dernière question se pose alors: quels rapports entre les deux crises, celle de la construction européenne et celle de la démocratie? – 4. Conclusions

### 1. *La crise de la construction européenne*

Elle est difficilement niable. Depuis les années 1950, l'Europe et ses organisations n'avaient cessé de se développer, de différentes façons.

Ainsi le Conseil de l'Europe, créé en 1949, organisation essentiellement politique, a longtemps buté sur la Guerre froide, qui entrava l'ambition de ses fondateurs de couvrir l'ensemble du continent. L'Union soviétique et les Etats «satellites» de l'Europe centrale et orientale refusèrent d'adhérer au Conseil. Mais la fin des années 80 marqua un changement radical. Le discours de Mikhaïl Gorbatchev en juillet 1989 à l'Assemblée parlementaire sur la «Maison commune» préfigurait la chute du Mur de Berlin en novembre de la même année, suivie en octobre 1990 de la réunification allemande et à la fin de 1991 de la dissolution de l'URSS<sup>1</sup>. Cette disparition du "rideau de fer"<sup>2</sup> entraîna entre autres conséquences l'entrée progressive au Conseil de l'Europe des pays de l'Est, de la Hongrie en 1990 au Monténégro en 2007<sup>3</sup>. Actuellement, le Conseil compte 47 membres<sup>4</sup>, tous parties à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

De même, l'Union européenne (U.E.), successeur en 1993 de la CECA (créée en 1951) et de la CEE et d'Euratom (1957), puis des Communautés européennes et de la

---

\* Président de l'IIDH, Fondation René Cassin, Ancien Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme

<sup>1</sup> Et du départ du même Gorbatchev.

<sup>2</sup> L'expression est de Churchill (discours de Fulton, mars 1946).

<sup>3</sup> Soit un doublement du nombre des Etats membres en moins de vingt ans (de 23 membres à 47).

<sup>4</sup> 10 à l'origine.

Communauté européenne, n'a cessé de s'élargir: six Etats membres à l'origine (Allemagne, France, Italie et les 3 pays du Benelux), puis neuf en 1972, dix en 1981, 12 en 1986, 15 en 1995, 25 en 2004, 27 en 2007, enfin 28<sup>5</sup> en 2013. En outre, à la différence du Conseil de l'Europe, dont les compétences *ratione materiae* n'ont pas beaucoup augmenté, celles de l'U.E. ont beaucoup crû au fil des traités et des réformes. D'économique, financière et commerciale, l'Union est devenue également un espace de sécurité, de justice, de droits d'asile, de droits des migrants etc.

Cette évolution linéaire a subi des coups d'arrêt.

Du côté de Strasbourg, la Grèce – exception unique jusqu'ici - quitta le Conseil de l'Europe durant la dictature des colonels, qui commença en 1967, avant de le réintégrer à la fin de ce régime, en 1974. Mais depuis plusieurs années des menaces plus ou moins ouvertes, émanant de divers pays, portent sur une possible sortie de l'organisation<sup>6</sup>.

Du côté de Bruxelles, aucun départ ne fut enregistré avant le *Brexit*<sup>7</sup>. Le vote du peuple britannique, le 23 juin 2016, non prévu dans les sondages, a été un coup de tonnerre, aux conséquences encore difficiles à mesurer. Si le Premier Ministre M. David Cameron, initiateur du référendum, a dû démissionner, laissant sa place à Mme Teresa May, le processus de négociation du contenu concret du *Brexit* est loin d'être achevé. Beaucoup d'observateurs craignent un effet de boule de neige, et en effet certains Etats, comme la Hongrie ou la Pologne, se montrent ouvertement eurocritiques ou eurosceptiques. Quant à la Turquie, depuis le coup d'Etat manqué de juillet 2016 et la forte répression qui lui a fait suite, elle se trouve dans un entredeux. Son processus d'adhésion à l'U.E. semble bien compromis, en particulier par son projet plus ou moins affirmé de rétablir la peine de mort, et bien qu'elle soit un des membres les plus anciens du Conseil de l'Europe, dont elle fait partie depuis avril 1950, elle n'est pas totalement à l'abri d'une exclusion ou d'une suspension.

Sur le plan des Traités, la situation est aussi plus mauvaise que par le passé.

L'Union européenne n'a guère eu de problèmes avec ses traités fondateurs jusqu'en 1992, si on met à part l'échec en 1954 de la Communauté européenne de défense (CED)<sup>8</sup> ou le rejet par la Norvège du traité d'élargissement de 1972<sup>9</sup>.

Le Traité de Maastricht, en 1992, fut bien davantage contesté. Le *référendum* au Danemark fut négatif, avant qu'un second référendum danois voie le oui l'emporter. Et en France, malgré l'engagement résolu du président Mitterrand, le oui ne l'emporta que de justesse, avec 51% des voix au *référendum*.

Le Traité portant établissement d'une Constitution pour l'Europe, en 2005, eut moins de chance : à quelques jours d'intervalle, il fut repoussé par référendum en France (près de 55% de non) puis aux Pays-Bas (près de 62%), et il fallut après cet échec plus de quatre années pour mettre en chantier puis faire entrer en vigueur, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, le plus récent traité de l'U.E., celui de Lisbonne.

De même, les modifications de la Convention européenne des droits de l'homme ("la Convention") sont devenues très difficiles à partir des années 90. Deux Protocoles

<sup>5</sup> Avec l'entrée de la Croatie.

<sup>6</sup> La Fédération de Russie, dont le droit de vote des députés à l'Assemblée parlementaire est suspendu depuis près de trois ans (à cause de la Crimée), a plusieurs fois agité cette menace.

<sup>7</sup> En 2005, la France pratiqua pendant six mois la politique de la "chaise vide", avant un compromis avec ses cinq partenaires sur la politique agricole.

<sup>8</sup> Echec dû au vote du Parlement français.

<sup>9</sup> Au contraire, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni approuvèrent ce texte et adhèrent alors à la Communauté économique européenne.

d'amendement<sup>10</sup>, essentiels pour réformer l'organisation et le fonctionnement du système de protection des droits de l'homme en Europe, ont mis longtemps à atteindre l'unanimité nécessaire. Le Protocole n° 11 mit ainsi quatre ans et demi pour recueillir la dernière ratification, celle de l'Italie, et il entra en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1998. Ce laps de temps fut de cinq ans et demi pour le Protocole n° 14, longtemps rejeté par la Fédération de Russie ; il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2010. Quant au Protocole d'amendement n° 15, ouvert à la signature en juin 2013, il y a près de quatre ans, il lui manque encore 14 ratifications, sur 47, pour pouvoir à son tour entrer en vigueur.

Un autre signe, parmi d'autres, des difficultés de la construction européenne, sur le plan judiciaire, est ce qu'il faut bien appeler le "serpent de mer" de l'adhésion des Communautés, puis de l'U.E., à la Convention. Serpent de mer, parce qu'on en parle toujours – depuis la fin des années 1970 – et qu'on ne la voit jamais...

Sans revenir longuement sur cet échec, bornons-nous à rappeler les deux avis, tous deux négatifs, de la Cour de justice de Luxembourg<sup>11</sup>. Le premier se fondait sur l'incompétence de la Communauté européenne pour être partie à un traité international tel que la Convention. Cet obstacle n'existant plus, le second avis<sup>12</sup> a considéré que dans le projet d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union, sept points, dont deux importants, s'opposaient en l'état à l'adhésion. Rien certes ne s'oppose à une révision du projet d'accord, mais cela semble passablement théorique. Or si en 1996 celle-ci n'était prévue par aucun traité, actuellement elle est explicitement prévue par le Traité de Lisbonne<sup>13</sup>, qui reste donc lettre morte sur ce point, ce qui est étonnant et même grave.

## 2. Les causes des difficultés dans la construction de l'Europe

On peut les évoquer brièvement :

- Depuis le milieu des années 70, mais surtout depuis 2008, la crise économique et la faible croissance, surtout comparée à de grandes puissances extra-européennes
- Dans de nombreux pays, la forte montée du chômage, notamment du chômage des jeunes
- Dans d'autres (parfois les mêmes), une crise financière spécifique, par exemple en Grèce, en Espagne, en Irlande, au Portugal.
- Le désenchantement des Etats de la zone Euro, la monnaie unique étant censée assurer la stabilité et la croissance
- L'explosion du nombre des immigrants, venant souvent dans des conditions dramatiques, et provoquant des réactions contrastées de compassion et de repli égoïste sur soi
- Le terrible fléau du terrorisme, qui a frappé de nombreux pays européens et a commencé de s'épanouir partout dans le monde, surtout depuis 2001

<sup>10</sup> Ces protocoles à la Convention exigent la ratification unanime des Etats parties, alors que les Protocoles dits additionnels ne s'appliquent qu'aux Etats les ayant ratifiés et entrent en vigueur, mais pour ceux-ci seulement, au-dessus d'un seul minimum de ratifications.

<sup>11</sup> Le premier est de mars 1996, le second de décembre 2014.

<sup>12</sup> Par lequel la CJUE n'a pas suivi les conclusions, publiées en juin 2014, de l'Avocate générale Mme Julian Kokott, favorables à l'adhésion (avec quelques réserves).

<sup>13</sup> Article 7: «L'Union adhérera (*shall accede*) à la Convention européenne des droits de l'homme».

- Plus généralement, une perte de foi dans l'esprit paneuropéen, loin des espoirs exprimés par les "Pères fondateurs" peu après le désastre et les horreurs de la Seconde guerre mondiale.

Mais cette crise n'en cache-t-elle pas une autre ? C'est ce qu'il faut voir maintenant.

### 3. *Une crise de la démocratie en Europe?*

Aussi bien le Statut du Conseil de l'Europe que la Convention européenne des droits de l'homme et que les Traités constitutifs de l'Union européenne, dans leurs Préambules respectifs, font état de ces principes et valeurs que sont la liberté, la démocratie, les droits de l'homme et libertés fondamentales, et l'Etat de droit. La Convention mentionne en outre souvent, comme une référence ou un étalon, la société démocratique. C'est à l'aune de celle-ci que sont mesurées les limitations possibles aux droits et libertés garantis dans la Convention, et qu'elles seront jugées proportionnées ou non aux buts légitimes poursuivis.

La démocratie apparaît ainsi comme consubstantielle à l'Europe et à ses organisations, qui ont contribué dès l'origine à sa construction.

Mais la démocratie est-elle encore aussi solide, aussi incontestée, que dans les débuts de la construction européenne ?

Rien n'est moins sûr, et plusieurs signes inquiètent.

Alors que depuis la fin de la Guerre froide, les partis politiques partisans du communisme (à l'Ouest), ou l'incarnant (à l'Est), se sont considérablement affaiblis, d'autres forces politiques hostiles à la liberté, aux droits de l'homme et à la démocratie sont revenues au premier plan. Plusieurs pays voient se développer des mouvements favorables à des régimes autoritaires, nationalistes, souvent même racistes ou xénophobes. Certains les qualifient de populistes, mais cet adjectif est imprécis et manque de rigueur. Il recouvre des réalités souvent distinctes, et par ailleurs on l'applique aussi à des forces politiques dans des pays hors du continent ou à sa marge, des Etats-Unis aux Philippines, en passant par la Turquie ou la Russie.

En Europe même, ces mouvements sont présents et influents dans de nombreux pays, de la France au Royaume-Uni, de la Suisse aux pays scandinaves et à la Finlande, de l'Autriche aux Pays-Bas, de l'Espagne à la Grèce, ou encore en Hongrie ou en Pologne. Certes, en fonction des institutions politiques nationales et des modes de scrutin, l'influence de ces forces sur l'échiquier politique et leurs chances d'accéder au pouvoir sont très variables. Mais il n'est pas rare qu'elles représentent des proportions élevées de l'opinion, de 12% à 30%, voire davantage.

En outre, dans certains pays, ce sont des partis sans idéologie claire mais "antisystème" qui gagnent des voix importantes aux élections (comme en Italie ou en Espagne, ou encore en Grèce) et risquent de paralyser le fonctionnement régulier des institutions, empêchant des gouvernements stables et poussant à des dissolutions du Parlement.

Les Etats ayant des institutions solides et des modes de gouvernance stables (souvent fondés sur des coalitions, faute de mieux) sont rares, l'Allemagne étant à cet égard plutôt un modèle et une exception.

En revanche, la versatilité de l'opinion publique est fréquemment visible. Il est frappant qu'en France (l'un des quatre principaux pays européens), où le chef de l'Etat est élu au suffrage universel direct et a beaucoup de pouvoirs, des deux derniers Présidents de la République, l'un a été battu dès le premier tour des élections primaires, et l'autre a renoncé à s'y présenter et à briguer un second mandat.

Cette versatilité, qui n'est pas un gage de bon fonctionnement de la société démocratique, mais plutôt un indicateur de mécontentement de la population, est aussi attestée par les erreurs à répétitions des instituts de sondages, comme le montrent l'exemple déjà cité du référendum sur le Brexit et, hors d'Europe, par le résultat de la Présidentielle aux Etats-Unis, ou encore par les résultats des primaires de la droite et de la gauche en France.

La surabondance dans l'usage des réseaux sociaux, par exemple des messages sur Twitter ou Facebook, dans les deux sens, du peuple vers les dirigeants et de ceux-ci vers l'opinion, est-elle un renouveau ou au moins un avatar de la démocratie, ou au contraire un signal de crise ? On peut pencher plutôt en faveur de la seconde branche de l'alternative. La démocratie suppose l'organisation de l'information plus que sa prolifération anarchique, au risque de la confusion. Si les partis politiques, dans une société démocratique, sont libres et pluralistes, et ont pour mission de concourir à l'expression du suffrage, ce n'est pas par hasard. Ils devraient structurer le débat démocratique et les nécessaires clivages de celui-ci.

Enfin la crise de la société démocratique transparaît au travers des violences de toute nature, et particulièrement des affrontements fréquents entre forces de l'ordre et manifestants.

#### 4. *Une dernière question se pose alors: quels rapports entre les deux crises, celle de la construction européenne et celle de la démocratie ?*

Les deux phénomènes pourraient en effet coexister, sans interaction ou lien de cause à effet.

Mais ce n'est pas le cas.

D'abord les mouvements autoritaires et nationalistes sont tout naturellement anti-européens, plus europhobes que simplement eurosceptiques. Leurs dirigeants comme leurs sympathisants se méfient de l'Europe, de ses décisions, de ses institutions, et souvent la désignent comme la cause principale de tous leurs maux (concurrentement avec la mondialisation). C'est fréquemment elle qui est le bouc émissaire, que ce soit à cause de Schengen, ou de l'Euro, ou des accords de Dublin etc. Il y a pour ces mouvements une tentation anti-élitiste et donc "anti eurocrates", accrue il faut le dire par le manque de visibilité des leaders de l'Europe, mais aussi par la grande complexité des mécanismes européens, des directives aux subventions, en passant par la justice européenne.

Ensuite les cahots et les échecs de la construction européenne sont exploités par les souverainistes pour critiquer les traités que pourtant ils ne font rien pour améliorer, quand ils ne tentent pas de les mettre à mal<sup>14</sup>.

Enfin, la démocratie interne ne fonctionne pas bien, même quand il s'agit d'élire les représentants des pays au Parlement européen. Aux élections de 2014, la moyenne des

---

<sup>14</sup> On peut penser au projet de votation en Suisse qui a pour but d'affirmer la primauté du droit national sur les traités?

votants, dans toute l'Europe, n'a pas dépassé 43% du corps électoral, et les partis extrémistes ont semblé –ils ont bénéficié de cette forte abstention<sup>15</sup>. Mais les forces démocratiques nationales ne sont-elles pas généralement responsables de cette faible participation électorale?

## 5. *Conclusions*

En conclusion, on ne peut guère être optimiste face à cette double crise, de la construction européenne et de la démocratie.

Certains comparent même la situation actuelle à celle des années 1930, en raison de traits communs (la crise économique, le chômage, la violence, le nationalisme, la xénophobie, la crise des organisations internationales comme la SDN, bien impuissante). Heureusement, comparaison n'est pas raison. Il n'existe pas de régimes analogues au nazisme, au fascisme, à l'Espagne franquiste ou au Portugal salazariste. Et il n'y a pas de fatalité en histoire, pour peu que la lucidité et la prise de conscience ne fassent pas défaut.

Mais seule une action double et conjuguée, pour renforcer la démocratie dans les pays, et pour ressusciter l'élan européen, peut à moyen terme redresser une Europe et des États européens englués dans une double crise qui s'autoalimente.

Il y faudra du temps, et beaucoup de volonté...

---

<sup>15</sup> En France, le Front national a empoché 32% des sièges mis en jeu.