



**HAL**  
open science

## Les sept confusions sur l'identité européenne

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Les sept confusions sur l'identité européenne. Entretiens autour de l'identité européenne, Centre International de Formation Européenne, pp.121-134, 2013, 10.13140/RG.2.1.2715.7924 . halshs-01150420

**HAL Id: halshs-01150420**

**<https://shs.hal.science/halshs-01150420>**

Submitted on 11 May 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Les sept confusions sur l'identité européenne

Recteur Gérard-François DUMONT \*

L'Union européenne, comme tous les ensembles politiques, rencontre d'inévitables difficultés. Les unes résultent du fait que la vie n'est pas un long fleuve tranquille et que, par exemple, les évolutions géopolitiques de notre monde n'ont pas nécessairement que des conséquences positives pour l'Europe. D'autres tiennent au fait essentiel selon lequel « nos actes nous suivent ». Il en résulte que l'Union européenne subit les effets d'un manque de clarté dans la compréhension de son identité : elle se trouve pénalisée par la confusion qui règne dans la connaissance, la reconnaissance et la valorisation de sa propre identité. Cette confusion inclut sept composantes dont les trois premières sont de nature culturelle, géographique et institutionnelle. La quatrième tient à la confusion dans la pratique du principe majeur de fonctionnement de l'Union européenne et la cinquième à la question de l'identité judiciaire. S'ajoutent enfin des confusions démocratiques et géopolitiques. Les analyses qui suivent reposent sur des éléments objectifs. Ceux qui pourraient néanmoins les juger sévères doivent se rappeler que « qui aime bien châtie bien ».

### *Confusion sur l'identité culturelle*

La confusion sur l'identité culturelle a été tout particulièrement mise en évidence au début des années 2000 lors des discussions préparatoires au « Traité établissant une constitution pour l'Europe ». Ce traité, signé à Rome le 29 octobre 2004 par les chefs d'État des 25 pays membres, ainsi que, dans son acte final, par les pays candidats (Bulgarie, Roumanie, Turquie), débutait par un préambule dont le premier paragraphe précisait : « S'inspirant des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles qui constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ». Ce préambule marquait ainsi le refus de toute référence explicite à l'héritage culturel chrétien. Or, cet héritage, pour celui qui croit au ciel comme pour celui qui n'y croit pas, est pourtant tout simplement une évidence. Évidence d'abord patrimoniale, présente à travers des dizaines de milliers d'édifices religieux, mais aussi des milliers d'anciens édifices religieux désormais utilisés à d'autres fins (hôtel, salles d'exposition...), ou de nombreuses routes de pèlerinage, comme de celle de Saint-Jacques de Compostelle. Ensuite, la chrétienté a signifié pour l'Europe une référence spirituelle monothéiste, contrairement par exemple à des pays comme l'Inde. Ses valeurs sont au fondement de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, dont le référent monothéiste, donc le refus de revenir aux spiritualités polythéistes antérieures à la diffusion du christianisme en Europe, est présent dans le préambule précisant que cette déclaration est prononcée « en présence et sous les auspices de l'être suprême ».

L'histoire du patrimoine religieux chrétien est aussi un témoin de valeurs européennes essentielles : la créativité et la diversité. La créativité est constante dans les types architecturaux des monuments chrétiens dont les principaux relèvent de styles si différents dont les principaux sont le roman, le gothique et le baroque. La diversité est incontestable dans la traduction de ces styles selon les pays, les régions et même les villages. D'ailleurs, il suffit de parcourir un département français pour constater l'extrême variété de l'architecture des églises catholiques selon les communes, chaque église reposant sur un mode architectural choisi en propre par les habitants de la paroisse, avec sans aucun doute la volonté d'exclure un ou quelques modèles communs. Cette diversité témoigne de la subsidiarité traitée ci-après. En effet, les évêques ont considéré qu'ils n'avaient pas à imposer à chaque paroisse de leur évêché un type d'église, mais qu'il appartenait à chaque paroisse de concevoir la sienne comme elle l'entendait.

Enfin, la chrétienté est au fondement d'une valeur européenne essentielle, la laïcité, en référence à la parole de Jésus-Christ : « Eh bien, rendez à César ce qui est à César, et à Dieu ce qui est à Dieu » (Luc 20, 20-26).

Certes, le traité précité a été repoussé par les référendums négatifs de la France et des Pays-Bas en 2005, mais non en raison de sa confusion sur l'identité culturelle de l'Europe. Le refus de ce projet de traité de rappeler l'héritage chrétien européen reste donc un marqueur de cette confusion non dissipée depuis.

Cette confusion culturelle dans l'identité de l'Europe est d'ailleurs présente en permanence dans les portefeuilles des citoyens de la zone euro avec ces billets d'euros sur lesquels ne figurent que des caricatures du patrimoine européen, que de monuments évanescents comme si l'Union européenne, plus précisément les responsables de la zone euro, avaient honte de faire figurer un patrimoine réel qui donnerait sens à l'identité culturelle de l'Europe.

Une logique semblable consistant à masquer l'identité a prévalu pour les plaques minéralogiques. Là où les Américains éprouvent un réel plaisir à affirmer l'identité de leur État sur leur plaque en n'hésitant pas à y écrire la formule qui lui est propre, tel *The First State* pour le Delaware, une approche inculte de l'Union européenne a voulu réduire ces plaques minéralogiques à de simples numéros. La France a heureusement réagi et ses plaques précisent généralement un numéro de département et le logotype d'une région à côté du numéro d'ordre de la voiture. Mais le charme de ces plaques qui permettait de témoigner de la diversité géographique de l'Union européenne a beaucoup diminué car nombre de pays se contentent d'appliquer la norme à la Procuste fixée par les instances européennes.

Autre exemple d'illustration de la confusion sur l'identité culturelle : tous ces articles ou déclarations appelant à « créer une culture et une identité européenne commune »<sup>273</sup>. Comme si l'identité et la culture européennes étaient sur une ligne de départ, au point zéro. En réalité, elles sont dans une tout autre situation. Leurs multiples racines<sup>274</sup> ont forgé un vaste héritage, héritage même largement antérieur à certaines des nations européennes. Cela signifie que ces racines sont ou veulent être méconnues, ce qui est tout simplement affligeant. Un autre exemple témoignant de cette méconnaissance est dans le discours du président de la république de l'Allemagne Christian Wulff du 3 octobre 2010, à l'occasion des 20 ans de la réunification allemande. En déclarant « l'Islam fait partie de l'Allemagne », le président laissait penser, comme l'ont commenté tous les médias allemands, que cette religion y est au même titre que les autres. Or, ce n'est pas faire injure à l'Islam de préciser que cette religion, qui s'est effectivement développée en Europe avec l'immigration du dernier siècle, n'est pas historiquement dans les racines européennes pour une raison fort simple : cette religion, née en Arabie au VII<sup>e</sup> siècle, n'existait pas dans les siècles précédents, lorsque se sont forgées les valeurs qui forment le socle de l'identité européenne<sup>275</sup>.

La confusion sur l'identité européenne dont témoignait le Président de l'Allemagne a d'ailleurs été soulignée par la chancelière Angela Merkel qui a réagi en déclarant le 6 octobre 2010 : « Bien sûr, il y a aussi des musulmans en Allemagne. Mais il est important (...) que les valeurs représentées par l'Islam correspondent à notre constitution », a-t-elle ajouté. « Ce qui s'applique ici, c'est la constitution, pas la charia ». La chancelière Angela Merkel a ainsi demandé aux immigrants qu'ils acceptent les valeurs de l'Allemagne. Pour Mme Merkel, les immigrants doivent respecter la constitution et adopter la culture comme les valeurs allemandes ; les musulmans doivent respecter la constitution plutôt que la loi islamique s'ils veulent vivre en Allemagne. Dans les jours suivants, la chancelière a précisé ses propos en écartant le modèle d'une Allemagne pluriculturelle, dans laquelle la cohabitation de différentes cultures serait automatiquement harmonieuse. La Chancelière a ainsi souhaité acter la fin d'une illusion largement véhiculée au cours des années 1980 par la gauche socialo-écologiste allemande, dans le sillage des utopies colportées par les mouvements anti-racistes, illusion selon laquelle les cultures cohabiteraient joyeusement, les communautés coexisteraient dans la tolérance mais sans jamais se mélanger. Selon la chancelière, "l'approche Multikulti"- "nous vivons côte à côte et nous nous en réjouissons"- "a échoué, totalement échoué". « Nous nous sentons liés aux valeurs chrétiennes.

<sup>273</sup> Par exemple Guillaume Klossa précise même qu'il en avait « le courage », dans : « Créer une culture et une identité européennes », *Libération*, 19 mai 2010.

<sup>274</sup> Dumont, Gérard-François et alii, *Les racines de l'identité européenne*, Paris, Éditions Economica, 1999.

<sup>275</sup> Dumont, Gérard-François, *L'identité de l'Europe*, Nice, Éditions CRDP, 1997.

Celui qui n'accepte pas cela n'a pas sa place ici »<sup>276</sup>. "Subventionner les immigrants" ne suffit pas, l'Allemagne est en droit "d'avoir des exigences" envers eux, a-t-elle poursuivi, par exemple qu'ils maîtrisent l'allemand et qu'il n'y ait plus de mariages forcés. Les propos forts et historiquement justes d'Angela Merkel auraient dû écarter toute confusion sur l'identité culturelle de l'Europe.

Pourtant, l'oubli de l'héritage chrétien continue de se manifester périodiquement, comme fin 2010. La Commission européenne a alors édité un agenda à destination des élèves de l'Union européenne. Diffusé à plus de 3 millions d'exemplaires, cet agenda mentionnait les fêtes musulmanes, hindoues, sikhs, juives, etc. à l'exception des fêtes chrétiennes, y compris Noël.

Face à la confusion sur les racines de l'identité culturelle de l'Europe, qui va parfois jusqu'à les nier, il faut rappeler la phrase de Marc Bloch : « L'ignorance du passé ne se borne pas à nuire à la reconnaissance du présent ; elle compromet, dans le présent, l'action »<sup>277</sup>.

À cette confusion sur l'identité culturelle, s'ajoute une deuxième confusion, sur l'identité géographique.

#### *Confusion sur l'identité géographique*

L'injonction que Socrate a enseignée reste essentielle : « connais-toi toi-même ». Prolongeant la pensée de son maître, son disciple Platon précisa dans "Phèdre" : "il est risible de s'occuper d'autre chose quand on s'ignore soi-même". Or, il en est des peuples comme des hommes ; pour faire de grandes choses, ils doivent d'abord se connaître eux-mêmes. Or, l'Union européenne, jusqu'à présent, n'a pas voulu définir son identité géographique<sup>278</sup>. Dans le traité constitutionnel de 2004 précité, elle s'est contentée de la formule générale suivante : « l'Union est ouverte à tous les États européens qui respectent ses valeurs et qui s'engagent à les promouvoir en commun » (article I-2). Bien que générale, cette formule avait l'avantage d'utiliser un adjectif géographique, celui d'européen. Ceci semblait vouloir signifier clairement que des pays partageant des valeurs très proches de celles de l'Union européenne ne pouvaient pas y adhérer s'ils n'étaient pas des États européens, donc faisant partie de l'Europe géographique telle qu'elle est délimitée de façon conventionnelle depuis fort longtemps. Ainsi, l'Union européenne se déclarait implicitement non ouverte à des pays comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande. Mais, dans le temps même où l'article précité semblait devoir préciser enfin l'identité géographique de l'Union européenne, cette dernière semblait inspirée par une boulimie d'adhésion. Elle poursuivait à la hâte le processus d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, pays qui méritent sans doute de devenir membres de l'Union, mais encore en situation fort difficile pour parvenir à un État de droit gommant le terrible héritage et les conséquences de décennies de régime communiste<sup>279</sup>.

Et, dans le même temps, elle donnait un label « européen » à un pays dont la nature géographique n'est nullement européenne, la Turquie. Ainsi l'Union européenne a-t-elle décidé le 3 octobre 2005 l'ouverture officielle des négociations en vue de l'adhésion de ce pays<sup>280</sup>, lui donnant le statut de pays candidat et les avantages qu'il implique. Or, la Turquie peut difficilement être reliée aux racines comme aux valeurs de l'identité européenne. Par exemple, son insuffisance de respect des libertés publiques ou de la liberté religieuse, tant à l'égard des

<sup>276</sup> *Le Monde*, 19 octobre 2010.

<sup>277</sup> *Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, 1949.

<sup>278</sup> Dumont, Gérard-François, « L'identité géographique de l'Europe », dans : Delsol, Chantal, Mattéi, Jean-François (direction), *L'identité de l'Europe*, Paris, PUF

<sup>279</sup> Concernant la Roumanie, notons un seul exemple : le 25 octobre 2012, la Commission européenne a pris officiellement une décision exceptionnelle : la suspension partielle du versement des fonds structurels vers la Roumanie ; cf. « Bruxelles suspend les fonds structurels vers Bucarest », *Le Monde*, 28-29 octobre 2012 ; concernant la Bulgarie, cf. Dumont, Gérard-François, Sougareva, Marta, Tzekov, Nikolai, « La Bulgarie en crise démographique » (avec), *Population & Avenir*, n° 671, janvier-février 2005 ; « Plaidoyer pour une géopolitique de terrain : le cas de la géopolitique de la Russie vue de ses périphéries », *Géostratégiques*, n° 24, 2009.

<sup>280</sup> Les principaux responsables de cette adhésion ont été le président de la république français Jacques Chirac et le Chancelier allemand Gerhard Schröder. La position du premier était paradoxale puisque après s'être opposé avec force à l'attitude des États-Unis vis-à-vis de l'Irak, il suivait une injonction américaine. La position du second s'expliquait fort différemment pour des raisons de géopolitique interne, plus précisément par des objectifs électoraux ; cf. Dumont, Gérard-François, *Démographie politique. Les lois de la géopolitique des populations*, Paris, Ellipses, 2007.

alevis que du patriarcat orthodoxe<sup>281</sup>, de l'église arménienne ou de l'église catholique, est incontestable. Il explique l'affaiblissement considérable de la présence orthodoxe dans ce pays, poussée à l'émigration. L'égalité y demeure contrariée par la volonté de construction d'un homme turc qui conduit à écarter les spécificités culturelles de telle ou telle partie de la population comme les alevis, les Kurdes ou les descendants d'Arméniens, dont ceux islamisés sous la contrainte. La séparation des pouvoirs, notamment du pouvoir politique et de pouvoir judiciaire reste à parfaire. La Commission européenne a d'ailleurs fini par reconnaître les graves atteintes à la liberté de la presse dans un rapport de suivi des négociations sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne<sup>282</sup>.

D'autre part, comme nous l'avons montré<sup>283</sup>, la Turquie n'a aucun intérêt à entrer dans l'Union européenne, une Union qui lui imposerait l'acceptation dans différents domaines d'une logique supranationale dont, à juste titre, compte tenu de sa situation géopolitique, elle ne veut pas. D'ailleurs, un ambassadeur turc, interrogé en 2012 sur les intentions de la Turquie à l'égard de l'Union européenne, a répondu, *en off* bien entendu, avec un grand sourire : « Les milieux de notre Premier ministre Erdogan vous diront qu'on a déjà pris de l'Union européenne ce qu'on voulait prendre; intégrer ou ne pas intégrer l'Union européenne n'est plus une priorité sur notre agenda »... Autrement dit, il était important pour certains responsables politiques tucs de demander l'adhésion pour affaiblir l'armée et les milieux kémalistes. Ce résultat obtenu, la Turquie n'aurait désormais plus besoin de l'Union européenne. Mais elle a reçu et reçoit sans déplaisir les crédits de pré-adhésion qui lui sont accordés par l'Union européenne<sup>284</sup>.

La confusion sur l'identité géographique rejoint la question des valeurs car qui dit Union dit refus du nationalisme, c'est-à-dire de toute exaltation du sentiment national conduisant à juger les autres comme nécessairement inférieurs, ce qui signifie le refus de toute discussion d'égal à égal. Le refus du nationalisme se traduit par des principes et une pratique de la conciliation entre les pays de l'Union, sans usage de la force, à partir du moment où un pays a accepté d'entrer dans l'Union. C'est ainsi qu'en dépit de longs héritages conflictuels, souvent pluriséculaires, les pays de l'Union ont œuvré, et œuvrent, en surmontant parfois d'importantes difficultés, à apaiser la question de nombreux territoires discutés ; les communes de Tende et La Brigue dans les Alpes-Maritimes, la Val d'Aoste, la Sarre, le Sud Tyrol ou Haut-Adige, l'Irlande du Nord, le Silésie... Or, il faut constater que la mise à l'écart d'une approche nationaliste et la recherche de la conciliation ne sont pas des référents dominants en Turquie, comme l'attestent le traitement de la question kurde, celui des minorités du sandjak d'Alexandrette<sup>285</sup> ou l'attitude de la Turquie vis-à-vis d'un des membres de l'Union européenne, Chypre, attitude se traduisant par l'occupation par l'armée turque, depuis 1974, de la partie Nord de l'île.

Il est d'ailleurs symptomatique de noter que ce sont des ambassadeurs d'un pays qui soutient officiellement et publiquement, par la voix de ses Présidents, l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne qui soulignent les spécificités turques. Ainsi, parmi les memoranda révélés par Wikileaks<sup>286</sup>, l'ambassadeur des États-Unis en Turquie de décembre 2005 à août 2008, Ross Wilson, écrit : « Il est difficile de trouver un Turc qui ne soit pas nationaliste, mais certains membres de l'AKP (Parti pour la justice et le développement) sont ultranationalistes même selon les standards turcs ». Le précédent ambassadeur d'août 2003 à novembre 2005, Eric Edelman, écrivait : « Jusqu'à ce que la Turquie se réconcilie avec son passé, y compris les aspects troublants de son passé ottoman, dans un débat libre et ouvert, comment la Turquie pourra-t-elle accepter le principe et la pratique de la réconciliation en vigueur dans l'Union européenne ? ». En outre, il présentait le Premier ministre AKP Erdogan comme un bigot autoritaire, borné et

<sup>281</sup> La lecture des mémoires d'Athénagoras I<sup>er</sup> (patriarche de Constantinople de 1948 à 1972), malheureusement apparemment devenus introuvables, est essentielle pour comprendre l'histoire contemporaine du patriarcat de Constantinople.

<sup>282</sup> « La Commission européenne épingle la Turquie », *Le Monde, Géo & Politique*, 28-29 octobre 2012.

<sup>283</sup> Dumont, Gérard-François, « La Turquie et l'Union européenne : intégration, divergence ou complémentarité ? », *Géostratégiques*, n° 30, 1<sup>er</sup> trimestre 2011.

<sup>284</sup> Estimés à 900 millions d'euros pour la période 2007-2013.

<sup>285</sup> Sur la responsabilité de la France concernant ce territoire, cf. Khoury, Basile, « L'éphémère Sandjak d'Alexandrette. Chronique d'une annexion annoncée », *Les carnets de l'Ifpo*, 9 octobre 2012.

<sup>286</sup> Le site Web spécialisé dans la diffusion de notes diplomatiques confidentielles a rendu publics de nombreux memoranda à compter de 2010.

patriarcal à l'espace mental circonscrit par les sourates du Coran, « entouré d'une phalange de sycophantes qui le flattent mais qui le méprisent ». Ce type de memoranda d'un ambassadeur américain est d'autant plus notable qu'il est bien loin du ton politiquement correct des discours officiels des autorités américaines.

Napoléon disait : « Il faut avoir la politique de sa géographie ». Mais comment avoir une politique si on ne connaît pas sa géographie ? L'Union européenne doit-elle avoir le sentiment qu'elle ferait offense aux autres pays en traçant une frontière avec eux ? Non, car une frontière n'est pas une marque d'infamie, mais la reconnaissance d'une égale souveraineté de part et d'autre. Outre cette confusion sur l'identité géographique, une troisième tient à l'identité institutionnelle.

#### *Confusion sur l'identité institutionnelle*

Effectivement, l'Union européenne éprouve des difficultés à être comprise de ses citoyens parce que son modèle institutionnel n'est pas clair. L'Union aurait pu choisir un modèle confédéral à la Suisse. Elle aurait pu retenir un modèle fédéral à l'américaine. N'ayant choisi ni l'un ni l'autre, elle est régie par une sorte de modèle fonctionnaliste, auquel s'ajoute un caractère mouvant qui entretient la confusion. Ainsi chaque État a une place institutionnelle équivalente dans ce que l'on appelle le triangle institutionnel (Conseil européen, Commission européenne, Parlement européen), alors que son implication réelle est différente selon les politiques suivies : espace Schengen, zone euro, politique européenne de sécurité et de défense, financement du budget européen<sup>287</sup> ...

La confusion institutionnelle est accentuée par une absence de stabilité dans les règles. Parmi ces dernières, certaines, pourtant actées dans les traités, se trouvent sans date d'application précisée. C'est ainsi que la composition future de la Commission n'est pas véritablement clarifiée. Lorsqu'une règle précise semble enfin arrêtée, comme celle du traité de Lisbonne<sup>288</sup> décidant d'asseoir le nombre de voix des pays au Conseil européen sur leur poids démographique, cette mesure reste insuffisamment opérante pour deux raisons. D'une part, sa formulation, telle qu'elle figure dans le point 4 de l'article 16 du traité sur l'Union européenne, n'est pas d'une grande simplicité : « À partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union ». À cela s'ajoute le fait que ce texte doit être relativisé par la prise en compte d'un protocole 36 « sur les dispositions transitoires » d'une durée de presque deux ans et demi, du 1<sup>er</sup> novembre 2014 au 31 mars 2007. D'autre part, la méthode de calcul de la population retenue n'est pas indiquée et pose un problème dans la mesure où les évolutions démographiques des différents pays peuvent être estimées selon des méthodes différentes, à des périodes différentes, et influencées par des politiques migratoires plus ou moins accueillantes. On reste donc au milieu du gué entre une répartition du nombre de voix sans règle définie et une répartition clarifiée. Certes, le traité de Lisbonne définit une règle proportionnelle logique et saine car pérenne puisqu'elle s'adapte dans le temps. Mais, dans le même temps, elle omet de préciser le mode d'application de la règle, alors qu'aux États-Unis, la constitution précise que le nombre de représentants de chaque État à la Chambre est revu tous les dix ans après chaque recensement décennal qui est constitutionnellement obligatoire<sup>289</sup>.

En outre, depuis les années 2010, le résultat des décisions institutionnelles des différents traités conduit à une direction politique introuvable ou qui pourrait faire penser à une « armée mexicaine ». Ainsi les responsabilités différenciées de chaque Président ne sont pas évidentes entre le président de la Commission européenne, le Président du Conseil européen, dont le mandat est de 2,5 années, le Président du Parlement européen, le Président exerçant la présidence tournante du Conseil européen, dont le mandat est de 6 mois, le Président de la

<sup>287</sup> En raison de ce que l'on appelle le chèque britannique. Cf. Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre, *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Sedes, 2009.

<sup>288</sup> Reprenant un article du projet de constitution, cf. Dumont, Gérard-François, « Constitution de l'Union européenne : quels pouvoirs aux peuples ? », *Population & Avenir*, n° 672, mars-avril 2005

<sup>289</sup> Dumont, Gérard-François, « Une question éminemment géopolitique : le recensement décennal aux États-Unis », *Géostratégiques*, n° 29, 4<sup>e</sup> trimestre 2010.

Banque centrale européenne ou le Président du groupe de pays membres de la zone euro. Au total, l'Union apparaît comme un « pouvoir politique européen désincarné »<sup>290</sup>. On se rappelle qu'en 1970, le secrétaire d'État des États-Unis Henri Kissinger se demandait quel interlocuteur européen il devait contacter en cas de tensions internationales avec sa célèbre boutade : « L'Europe... ? Quel numéro de téléphone ? ». Or, depuis, la situation s'est complexifiée. La création d'un poste de Président du Conseil européen<sup>291</sup>, pourtant considéré comme l'une des principales innovations du traité de Lisbonne, ne permet pas de répondre à la question puisque ce président est dépourvu du droit de vote au sein du Conseil. Il est en réalité mal nommé puisque sa fonction est plutôt celle d'un secrétaire général du Conseil.

Quant à la création d'un poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui vaut la Vice-Présidence de la Commission, elle n'a pas clarifié la situation. En effet, ce poste ne signifie nullement que son titulaire puisse mener des négociations internationales poussées au nom de l'Union.

Le système de la présidence tournante semestrielle du Conseil européen entre les pays engendre également des difficultés. Certains semestres, il s'agit d'une présidence très impliquée dans l'Union européenne, avec un pays non seulement membre de cette Union, mais aussi de la zone euro, de l'espace Schengen et de la politique de défense et de sécurité commune. En revanche, d'autres semestres, le président est le représentant d'un pays non impliqué dans les différentes politiques communes.

La confusion institutionnelle peut être mise en évidence par d'autres exemples. Avant chaque Conseil européen, c'est le Premier ministre de la présidence tournante qui vient présenter l'ordre du jour. Et, comme indiqué ci-dessus, l'importance réelle ou donnée à cet ordre du jour par les médias, voire l'opinion, est fort dépendante de la volonté et de la situation du pays qui l'assume. Par exemple, le second semestre 2010 a été présidé par un gouvernement belge démissionnaire qui s'est trouvé « aux abonnés absents » dans la responsabilité semestrielle qui lui était échue. Dans tous les cas, au lendemain du Conseil, c'est le président du Conseil européen, celui dont le mandat est de 2,5 années, qui rend compte des travaux sur un ordre du jour qu'il n'a pas établi. Autre exemple, l'attribution, souhaitable, du prix Nobel de la paix 2012 à l'Union par le jury d'Oslo a nécessité de nombreuses discussions pour décider comment l'Union allait se trouver représentée lors de la remise de ce prix prestigieux.

La confusion est telle que certains ont écrit que dans l'Union, « la dimension institutionnelle est labyrinthique »<sup>292</sup>. Or, cette confusion est dommageable non seulement à l'Europe, mais aux autres régions du monde qui recherchent des voies pour assumer la paix et le développement en leur sein par la mise en œuvre d'organisations régionales pouvant bénéficier de l'expérience européenne. Car, comme l'a précisé Luiz Inacio Lula da Silva, ancien président du Brésil : « L'Union européenne est un patrimoine de l'humanité, elle n'appartient plus aux seuls Européens. Chaque fois qu'ailleurs dans le monde on parle d'intégration régionale, on regarde vers l'Union européenne<sup>293</sup> ». Pour sortir de la confusion sur l'identité institutionnelle, cela supposerait notamment la « réorganisation de l'ensemble Conseil européen / Conseil des ministres / Comité des représentants permanents »<sup>294</sup>.

Une cinquième confusion porte sur le principe majeur de fonctionnement de l'Union européenne.

#### *Confusion sur le principe majeur de fonctionnement*

*A priori*, ce principe majeur paraît clair : c'est celui de subsidiarité. Ainsi, le préambule du traité de Maastricht du 7 février 1992<sup>295</sup> précise : « RÉSOLUS à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les

<sup>290</sup> Levrat, Nicole, *La construction européenne est-elle démocratique ?*, Paris, La Documentation française, 2012.

<sup>291</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, avec comme premier titulaire le Belge Herman Van Rompuy.

<sup>292</sup> Sur, Serge, « Union européenne : entre turbulences et somnolence », *Questions internationales*, n° 45, septembre-octobre 2010.

<sup>293</sup> *Le Monde*, 30 septembre 2011.

<sup>294</sup> Lamassoure, Alain, « L'Europe née de Lisbonne : premier bilan », *Politique étrangère*, n° 2, 2010.

<sup>295</sup> *Journal officiel*, n° C 191 du 29 juillet 1992.

décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité ». Pour qu'il n'y pas de doute sur l'importance de ce principe, l'article B, dernier alinéa du même traité indique : « Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité instituant la Communauté européenne ».

Or, cet article 3B se retrouve dans la version dite consolidée<sup>296</sup> du traité instituant la communauté européenne, initialement signé à Rome le 25 mars 1957. Désormais devenu un article 5 dans cette version consolidée, il précise une définition limpide de la subsidiarité : « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. »

Le 13 décembre 2007, le traité de Lisbonne, à effet depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009, semble confirmer et conforter le principe de subsidiarité. D'une part, dans un *Article 3bis nouvellement inséré*, il affirme que « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ».

D'autre part, ce même traité de Lisbonne insère un article 3ter, qui remplace l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne et se trouve intégré dans le traité sur l'Union européenne, avec la rédaction suivante :

- « 1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.
2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.
3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les Parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole. »

Comme précisé ci-dessus, le principe de subsidiarité est en outre conforté par le protocole 2 « sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » et dont l'article premier précise que « Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité définis à l'article 5 du traité sur l'Union européenne ».

Toutefois, on peut se demander si le principe de subsidiarité, pourtant clairement énoncé, est réellement respecté. Nombre de questions évoquées, voire de points mis à l'ordre du jour du Parlement européen, semblent l'oublier. Nombre de déclarations de responsables européens, critiquant tel ou tel pays pour les positions qu'il prend sur des questions de société comme l'avortement, le mariage homosexuel, le voile à l'école ou le port du voile intégral, sortent de leurs compétences. Plus généralement, on peut s'interroger sur la pertinence de

<sup>296</sup> Journal officiel des Communautés européennes, 24 décembre 2002 (C 325/41).

certaines décisions lorsque l'on entend ce genre de propos sur un marché de l'Hexagone : « Je suis charcutier sur les marchés, depuis des générations ; rien que des produits frais, naturels, préparés dans nos laboratoires, et voilà que Bruxelles veut m'imposer une vitrine réfrigérée avec des produits emballés sous cellophane. De quoi je me mêle ? »

En outre, on peut se demander si la Cour des justices des communautés européennes ne devrait pas plus souvent reconnaître son incompetence en application du principe de subsidiarité. Cette question de la subsidiarité doit aussi être examinée à l'aune de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), qui siège à Strasbourg, puisque le projet d'une adhésion de l'Union européenne au Conseil de l'Europe reste d'actualité, avec ses éventuelles conséquences, qui pourraient être de faire de la Cour de Strasbourg une sorte de possibilité d'appel des décisions de la Cour de Luxembourg.

Or, différentes décisions de la cour de Strasbourg donnent le sentiment d'une certaine tendance à oublier le principe de subsidiarité. Cela a tout particulièrement été mis en évidence sur la question des crucifix en Italie. En 2002, Madame Soile Lautsi, Italienne d'origine finlandaise, demande le retrait des croix d'une école de la commune d'Abano Terme, dans le nord de l'Italie, que fréquentent ses deux enfants âgés de 11 et 13 ans. Dans cette école, toutes les classes sont ornées d'un crucifix... Dans un premier temps, la plaignante estime la présence de ces crucifix contraire au principe de laïcité. Elle fait valoir sa position auprès de l'école de ses enfants, en s'appuyant sur un arrêt de la Cour italienne de Cassation qui a jugé la présence de crucifix dans les bureaux de vote contraire au principe de laïcité de l'Etat. L'école maintient sa position et se trouve soutenue par le ministère de l'instruction publique qui adresse une lettre en ce sens à tous les établissements scolaires. La Cour constitutionnelle italienne ainsi que le Conseil d'État italien déboutent Madame Lautsi, considérant que la présence des crucifix dans les écoles en Italie correspond à une tradition culturelle. Dans son arrêt du 13 février 2006, le Conseil d'État italien fait valoir que la croix est devenue une des valeurs laïques de la Constitution italienne et représente les valeurs de la vie civile, le crucifix était « tant à la fois le symbole de l'histoire et de la culture italienne et par conséquent de l'identité italienne ».

La plaignante se tourne alors vers la juridiction du Conseil de l'Europe. Le 3 novembre 2009, cette dernière lui donne raison et lui alloue 5 000 euros pour dommage moral. Mais toute l'Italie fait part de son mécontentement. Des membres du gouvernement italien qualifient un tel jugement de « honteux », « insultant », « absurde », « inacceptable »... Le ministre italien des Affaires Etrangères, Franco Frattini, déclare que la Cour a « porté un coup mortel à une Europe des valeurs et des droits ». Mariastella Gelmini, ministre de l'Éducation, commente « La présence du crucifix dans les classes ne signifie pas une adhésion au catholicisme, mais c'est un symbole de notre tradition. L'histoire d'Italie passe aussi à travers des symboles : en les supprimant on supprime une partie de nous-mêmes ». Rocco Buttiglione, ancien ministre de la Culture, ajoute : «...un jugement affreux qui doit être rejeté avec fermeté... L'Italie a sa culture, ses traditions et son histoire. Ceux qui viennent parmi nous doivent comprendre et accepter cette culture et cette histoire ». Au sein de l'opposition, les réactions sont semblables. Par exemple, Paola Binetti, membre du Parti démocrate, plaide en faveur de la « défense de la tradition », et donc du crucifix dans les écoles. Et les protestations suscitées par cette décision vont bien au delà des milieux catholiques, la croix étant perçue par de nombreux Italiens comme un symbole de leur identité. Selon un sondage réalisé quelques jours après le premier arrêt de la Cour, 84 % d'entre eux se disent favorables au maintien des crucifix sur les murs des écoles. La décision est aussi contestée dans d'autres pays qui conservent des symboles religieux, souvent par tradition.

L'Italie fait donc appel du jugement. Le 18 mars 2011, la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme rend un arrêt, définitif, qui infirme le jugement de première instance du 3 novembre 2009. La Cour est bien obligée de constater que l'ensemble de partis politiques italiens a pris position contre sa décision de première instance. Elle décide donc que la présence de crucifix dans les salles de classe en Italie n'est pas contraire aux droits fondamentaux, qu'elle ne viole pas le droit à l'instruction. Le ministre italien des Affaires étrangères, M. Frattini, publie alors un communiqué précisant que l'Italie a accueilli « avec une grande satisfaction » la décision de la CEDH. Il ajoute : « Aujourd'hui c'est le sentiment

populaire de l'Europe qui a vaincu, parce que la décision (de la CEDH) se fait l'interprète avant tout de la voix des citoyens qui défendent leurs propres valeurs et leur propre identité ».

On peut penser que le respect du principe de subsidiarité aurait automatiquement évité ces procédures. Le fait que la Cour de Strasbourg ait un nombre considérable de dossiers en instance, environ 80 000, serait un motif supplémentaire de l'appliquer.

Une cinquième confusion concerne l'identité judiciaire.

#### *Confusion sur l'identité judiciaire*

À partir du moment où des décisions effacent largement les frontières entre les pays de l'Union européenne, cela facilite non seulement le commerce et les échanges, mais offre aussi aux personnes et groupes délictueux ou criminels une échelle géographique élargie d'exercice de leur nuisance. Plus généralement, les mafias se jouent de la libre circulation pour étendre leurs activités<sup>297</sup>. Ces risques ont d'ailleurs été reconnus dans une Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil du 22 novembre 2010 intitulée « La stratégie de sécurité intérieure de l'Union en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre ». Cette communication précise : « De nos jours, bon nombre des défis à relever en matière de sécurité sont de nature transfrontière et transsectorielle. Aussi aucun État membre n'est-il en mesure de répondre seul à ces menaces ». En conséquence, la Communication « propose une ligne d'action commune pour les quatre prochaines années, en vue d'une plus grande efficacité dans la prévention de la grande criminalité et de la criminalité organisée, du terrorisme et de la cybercriminalité et dans la lutte contre ces phénomènes ». Le texte indique également : « Il nous faut aussi surmonter les obstacles liés aux divergences entre les approches nationales, au besoin en légiférant dans le domaine de la coopération judiciaire afin de renforcer la reconnaissance mutuelle des décisions, d'adopter des définitions communes des infractions pénales et de fixer des sanctions pénales minimales ». Ce document de travail dénote une bonne orientation, mais, dans la pratique, nombre d'obstacles demeurent, empêchant une nécessaire identité judiciaire commune.

Par exemple, il est étonnant de constater les difficultés rencontrées dans le système commun d'extradition des terroristes, mis tout particulièrement en évidence par l'affaire Rachid Ramda. Cette personne née en Algérie en 1969 était accusée par la France d'être le « cerveau » des attentats de l'été 1995 dans les transports publics à Paris. En novembre 1995, il est arrêté et écroué à Londres et Paris demande son extradition. Cette dernière est refusée à plusieurs reprises pendant dix ans. Ce refus des autorités britanniques de l'extrader devient un sujet de crispation entre la France et le Royaume-Uni. On se demande si la position de ce dernier ne tient pas à sa politique consistant à être conciliant avec les islamistes radicaux résidant sur son territoire mais opérant hors de celui-ci, afin d'« acheter la paix au Royaume-Uni ». Finalement, après des attentats meurtriers de juillet 2005 dans les transports en commun de Londres, qui font 52 victimes, le Royaume-Uni change de position et décide le 14 octobre 2005 d'extrader Rachid Ramda, extradition effectuée le 1<sup>er</sup> décembre 2005. Cela a ensuite permis à la cour d'assises de Paris de le juger et de le condamner, le 26 octobre 2007, à la réclusion criminelle à perpétuité.

Certes, le décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil européen du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Ce mandat d'arrêt européen remplace le système d'extradition en imposant à chaque autorité judiciaire nationale (autorité judiciaire d'exécution) de reconnaître, *ipso facto*, et moyennant des contrôles minimums, la demande de remise d'une personne formulée par l'autorité judiciaire d'un autre État membre (autorité judiciaire d'émission). Toutefois, comme l'a indiqué la Commission dans un rapport<sup>298</sup>, les États membres qui n'ont pas mis leur législation en conformité avec cette décision-cadre doivent le faire et les États doivent mettre en œuvre les instruments déjà adoptés pour améliorer le fonctionnement du mandat.

<sup>297</sup> Cf. les travaux de Xavier Raufer, [www.xavier-raufer.com](http://www.xavier-raufer.com)

<sup>298</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 11 avril 2011, sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres [Com (2011) 175 final.

Par ailleurs, le Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2002, simplifie la procédure d'obtention d'une déclaration de la force exécutoire d'un jugement étranger. Les dispositions du règlement sont directement applicables, ce qui veut dire que chacun peut s'en prévaloir devant un tribunal, sauf au Danemark.

Mais quelles sont ces décisions prises dans un État de l'union européenne qui sont exécutoires dans les autres pays de l'Union ? Faut-il considérer que des jugements non rendus par des juges civils soient aussi acceptés ? Par exemple, concernant les musulmans grecs, en vertu d'un traité très antérieur à la création de l'Union européenne, le traité de Lausanne de 1923, les règles qui leur sont appliquées ne sont pas les lois grecques, mais la charia, ce qui signifie le droit à répudiation, l'héritage réduit de moitié pour les personnes sexe féminin et la garde des enfants donnée exclusivement aux pères.

Le traitement juridique spécifique concernant les musulmans grecs issues de l'empire ottoman, explicable par l'histoire géopolitique des deux voisins de la mer Égée, devrait-elle être généralisée ? En février 2008, Rowan Williams, archevêque de Canterbury et chef des anglicans dans le monde, a jugé que certains litiges financiers ou conjugaux devraient pouvoir être réglés selon la loi islamique. Il a qualifié d'« inévitables » la reconnaissance et l'application en Grande-Bretagne de certaines dispositions de la charia<sup>299</sup>, le droit coranique. Le prélat a expliqué que des « arrangements constructifs » avec la loi islamique pouvaient être trouvés sur des sujets comme le divorce ou des différends financiers. Il a expliqué que la Grande-Bretagne « devait accepter le fait que certains citoyens ne se sentent pas concernés par le droit britannique ». Toutefois, le révérend Williams a déclaré être hostile aux sanctions sévères appliquées dans certains pays comme l'Arabie Saoudite, où les meurtriers et les trafiquants de drogue sont décapités, en déclarant : « Aucune personne sensée ne souhaite voir dans ce pays ce type de cruauté, qui a parfois été associée à l'application du droit dans certains pays musulmans, les sanctions radicales, le traitement des femmes »<sup>300</sup>. Interrogé sur cette prise de position, le porte-parole du Premier ministre travailliste Gordon Brown a répondu que ce dernier « considère que les lois britanniques doivent être fondées sur les valeurs britanniques ». Et le parti conservateur, alors dans l'opposition, a regretté des propos « peu constructifs ».

À l'analyse, les propos de l'archevêque renvoient au fait que des musulmans résidant en Europe y revendiquent la charia comme cadre juridique. Or, l'accepter serait une remise en cause des valeurs qui ont fondé la justice en Europe. Plus précisément, « Dans une Union européenne qui pratique la reconnaissance mutuelle, c'est-à-dire que les jugements dans un État membre sont exécutoires dans toute l'Union, ce n'est pas un enjeu secondaire. Il ne s'agit plus seulement, comme on l'a vu avec la directive dite Bolkestein, d'un risque de nivellement par le bas des droits des travailleurs, mais d'une éventuelle remise en cause des principes juridiques fondamentaux, comme l'égalité des citoyens devant la loi »<sup>301</sup>.

L'importance de l'identité judiciaire européenne est niée dans un autre cas : la reconnaissance à la Turquie du statut de pays candidat. En effet, cette reconnaissance aurait dû passer par des conditions préalables comme la reconnaissance de l'ensemble des États de l'Union, donc de Chypre, et par l'acceptation par la Turquie de ne pas faire de la partie Nord de Chypre, que la Turquie occupe militairement, une zone de non-droit où peuvent se réfugier sans aucun risque d'être condamnées ou extradées des personnes ayant commis des délits ou des crimes en Europe.

Tous ces éléments plaident pour une clarification de l'identité judiciaire, donc des règles communes que devraient s'appliquer les pays de l'Union européenne.

<sup>299</sup> Fondée sur le Coran, la charia regroupe un ensemble de règles de conduite censées être observées par les musulmans dans les domaines du culte, des transactions financières, de la vie conjugale ou des infractions pénales. Elle est appliquée à des degrés divers dans les pays à majorité musulmane selon la lecture plus ou moins littéraliste du texte sacré.

<sup>300</sup> Sur cette question, cf. Dumont, Gérard-François, « Les femmes et les « Droits de l'homme » en Arabie saoudite », dans : *Les droits de l'homme en Arabie saoudite*, Paris, Académie de Géopolitique de Paris, 2012.

<sup>301</sup> Drevet, Jean-François, « Les Européens et l'Islam », *Futuribles*, n° 369, décembre 2010.

Une sixième confusion tient à l'identité démocratique de l'Union européenne.

*Confusion sur l'identité démocratique*

*A priori*, le caractère démocratique de l'Union européenne est attesté par la possibilité d'alternances gouvernementales dans ses différents pays membres, ce qui signifie que les participants au Conseil européen sont légitimes puisqu'ils sont élus dans le cadre de démocraties représentatives. En outre, l'existence d'un Parlement européen, dont les pouvoirs ont été régulièrement accrus, témoigne de ce caractère démocratique.

En effet, auparavant organe de coopération interparlementaire de 1952 à 1979, période pendant laquelle ses membres représentaient les Parlements nationaux, le Parlement européen est devenu un organe supranational pour deux raisons. D'une part, depuis 1979, ses membres sont élus au suffrage universel. D'autre part, les doubles mandats se sont raréfiés en vertu de plusieurs décisions nationales, comme, en France, la loi organique du 5 avril 2000 décidant l'incompatibilité entre le mandat d'eurodéputé et celui de parlementaire national. Notons aussi que la durée de mandat des parlementaires européens (cinq ans confirmés par l'article 14,3 du TUE) est de nature à asseoir leur importance.

Le traité de Lisbonne, de son côté, a clairement souligné l'importance du Parlement européen. Ainsi, son article 8 A précise : « Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen ». Et ce texte forme l'alinéa 1 du point 2 de l'article 10 du TUE. Quant à l'Article 13 du TUE qui énonce les sept institutions de l'Union, il cite le Parlement européen en premier.

Toutefois, de multiples éléments font que le Parlement européen n'est pas considéré comme suffisamment représentatif par les citoyens, comme en atteste la faible participation aux élections le concernant. En outre, on peut se demander si le trop grand nombre de parlementaires (751) ne nuit pas à son efficacité. Songeons par exemple que l'équivalent américain, la Chambre des représentants, est limité définitivement au nombre de 435 depuis 1963 dans une Fédération qui compte 50 États et non 27. En outre, la répartition des sièges au Parlement européen n'est pas fondée sur une règle claire et adaptée aux évolutions, comme celle de la Chambre des Représentants, même si l'article 14 du TUE affiche un début de normes dans son alinéa 2 : « Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le Président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges.

Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa. »

La confusion dans l'identité démocratique de l'Union tient aussi à l'exclusion fréquente des citoyens de décisions essentielles. Ainsi, les élargissements, y compris celui de 2004, auraient pu donner lieu à davantage de référendums qui auraient été l'occasion de vastes débats démocratiques. De même, l'Union a décidé de donner le statut de pays candidat à la Turquie à un moment où il était clair qu'un pourcentage élevé, voir la majorité des citoyens européens, n'y était pas favorable.

Comment les citoyens des pays déjà adhérents peuvent-ils comprendre que des élargissements soient décidés et que, dans le même temps, des mesures donnent l'impression qu'ils ne sont pas véritablement voulus par les gouvernements de plusieurs pays membres ? Par exemple, n'est-il pas incohérent d'admettre comme membres à part entière la Roumanie et la Bulgarie tout en décidant que la libre circulation des travailleurs ne s'applique pas à elles et que ces pays ne peuvent être acceptés dans l'espace Schengen ?

Du côté des nouveaux adhérents, comment les citoyens peuvent-ils comprendre que leur pays soit aux portes de l'Union européenne, donc à l'égal des autres selon les traités, et considéré de façon inégale. Ainsi, les Polonais n'ont pas oublié ce propos du Président français Jacques Chirac déclarant le 17 février 2003, après que les pays candidats à l'UE aient apporté

leur soutien à Washington au sujet de l'Irak, qu'ils avaient « manqué une bonne occasion de se taire ». Le plus étonnant n'est pas cette expression blessante, mais le fait qu'aucune démarche, comme l'envoi d'une mission parlementaire, n'ait été accomplie pour l'atténuer.

La confusion sur l'identité démocratique est aussi ressentie par les citoyens à travers la régression du plurilinguisme au sein des instances de l'Union. Pourtant l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) comporte un alinéa 1 qui reconnaît la « diversité culturelle et linguistique » des États membres. Et l'article 55 du TUE énonce précisément les 23 langues dans lesquelles ce traité fait foi.

Mais, par exemple, l'office des statistiques européennes, Eurostat, ne publie pratiquement plus qu'en langue anglaise, donc dans la langue d'un pays qui ne participe même pas à toutes les politiques de l'Union. Eurostat n'a nullement imaginé la création d'un réseau de statisticiens qui contribueraient aux traductions tout en combinant leur compétence avec les logiciels de traduction automatique qui peuvent désormais livrer des esquisses de traduction. Dans l'ensemble des publications des instances européennes, nombre de textes sont d'abord publiés en anglais avec, éventuellement, annonce des traductions qui suivent dans un délai souvent long. Et, lorsque des traductions paraissent, on peut être surpris de traductions lorsqu'elles méconnaissent les faux amis comme dans ces textes européens où l'anglais *fertility* est traduit par « fertilité » et non par « fécondité ».

Le respect de la formule « unis dans la diversité » supposerait que l'Union soit un modèle de plurilinguisme. Rappelons la formulation d'Umberto Eco : « la langue de l'Europe, c'est la traduction ». Et l'auteur, italien, éclairant son « principe de traduisibilité », précise : il faut croire que « dans n'importe quelle langue, les hommes peuvent retrouver l'esprit, le souffle, le parfum, les traces du plurilinguisme originel »<sup>302</sup>. Comme la langue est porteuse de culture, citons également la phrase de Claude Lévi-Strauss<sup>303</sup> : « Chaque culture se nourrit de ses échanges avec les autres cultures. Encore faut-il qu'elle y mette une certaine résistance faute de quoi, bientôt, elle n'aurait plus rien qui lui appartienne en propre à échanger. »

La confusion sur l'identité démocratique transparaît dans le caractère opaque des textes. Sous l'effet du projet rejeté de Constitution européenne, le traité de Lisbonne ne fait pas disparaître les traités jusqu'alors en vigueur, mais se limite à les amender. Ce traité de Lisbonne, qui remplit 271 pages du journal officiel de l'Union européenne du 17 décembre 2007, peut être considéré comme très difficilement lisible, voire illisible pour le commun des mortels. Pour comprendre comment est régie l'Union européenne, il faut donc désormais lire le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), nouvelle appellation du traité instituant la Communauté européenne, ainsi que 37 protocoles, deux annexes, 65 déclarations et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>304</sup>. Avec l'année 2012, s'ajoutent le traité établissant le mécanisme européen de stabilité (MES) signé le 2 février 2012 par les États membres de la zone euro. Régi par le droit international, il crée une institution financière internationale, le MES, distincte de l'Union européenne, mais ayant toutefois des liens étroits avec elle. Enfin, le 2 mars 2012, un traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance est signé par 25 des 27 États membres, précisément sauf le Royaume-Uni et la République tchèque. Son entrée en vigueur est prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2013, après la ratification d'au moins douze États membres de la zone euro.

Enfin, une septième et dernière confusion concerne l'identité géopolitique de l'Union européenne.

#### *Confusion sur l'identité géopolitique*

L'Union européenne peut-elle avoir une identité géopolitique affirmée alors qu'elle a accepté *a priori* une identité géopolitique éclatée ? Ainsi, six pays sont membres de l'Union sans faire partie de l'alliance qui demeure le pivot de la sécurité et de la défense des territoires et des peuples européens en cas de conflit, l'Otan : il s'agit de la Suède, de la Finlande, de

<sup>302</sup> Eco, Umberto, *La recherche de la langue parfaite dans la culture européenne*, Paris, Seuil, 1994.

<sup>303</sup> Citée par : Duteurtre, Benoît, « En 2011, parlez européen », *Le Figaro*, 31 décembre 2010.

<sup>304</sup> Il faut saluer le travail éditorial de la publication suivante établie par François-Xavier Priollaud et David Siritzky : *Traité européens après le traité de Lisbonne*, Paris, La Documentation française, 2012.

l'Autriche, de l'Irlande, de Malte et de Chypre. De même le Danemark s'est volontairement placé en dehors de la politique de sécurité et de défense commune<sup>305</sup>. Si l'Union voulait une identité géopolitique claire, elle pourrait opérer une distinction entre les pays assumant la volonté de participer à une Fédération d'États-nations et ceux souhaitant faire partie d'une zone de libre-échange approfondie, distinction d'ailleurs mise en œuvre dans le cas de la Suisse.

Cette question des divergences géopolitiques institutionnelles au sein de l'Union européenne est notamment réapparue au moment du référendum irlandais sur le traité de Lisbonne. Le 12 juin 2008, les électeurs irlandais ont d'abord repoussé ce traité avec 53,8% de non<sup>306</sup>. Puis des négociations avec le Conseil européen ont débouché sur des propositions institutionnelles spécifiques pour l'Irlande. D'abord, un statut de neutralité dans le cadre de la politique de sécurité et de défense est reconnu pour l'Irlande. Ensuite, ce pays obtient l'assurance que le traité de Lisbonne ne signifiera pas de contraintes fiscales qui lui seraient imposées. Enfin, « les dispositions de la Constitution irlandaise concernant le droit à la vie, l'éducation et la famille ne sont pas du tout affectées par l'attribution par le traité de Lisbonne d'un statut juridique à la Charte des droits fondamentaux de l'UE. »

En outre, l'Irlande obtient le maintien d'un Commissaire de sa nationalité au sein du Collège, même après 2009. Rappelons que le Traité prévoyait une Commission réduite à un nombre de membres « correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres » (article 17-5 du TUE). Mais « Le Conseil européen convient que, à condition que le traité de Lisbonne entre en vigueur, une décision sera prise [...] pour que la Commission puisse continuer de comprendre un national de chaque État membre ». Le Conseil décide donc de privilégier la fin de l'article 17-5 qui précise : « à moins que le conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre ». L'Irlande obtient donc un changement qui s'applique à tous les autres États membres ! Le 2 octobre 2009, l'Irlande accepte finalement à une écrasante majorité de 67,1 % le texte de Lisbonne prenant en compte les propositions ci-dessus lors d'un second référendum.

Outre les divergences actées, l'identité géopolitique de l'Union européenne est affaiblie par des budgets militaires en réduction, voire extrêmement faibles, dans un monde où ils augmentent. Parce que le vieux principe *Si vis pacem, para bellum* demeure valable, la démilitarisation de l'Union est un obstacle à l'établissement d'une sécurité solide et d'une paix durable. Lors d'une réunion informelle de l'OTAN le 24 septembre 2010, le ministre français de la Défense Hervé Morin a déclaré : « les États ont démissionné, pour la plupart, sur une ambition simple : (avoir) un outil militaire leur permettant de peser sur les affaires du monde. L'Europe est en train de devenir un protectorat »<sup>307</sup>. Pourtant, l'alinéa 2 du point 3 de l'article 42 du TUE commence ainsi : « Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires ».

On peut donc se demander ce qui se passerait s'il fallait appliquer le paragraphe 7 au sein de l'article le 49 du traité de Lisbonne qui forme parallèlement le point 7 de l'article 42 du TUE : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. »

En effet, le problème de l'application de ce paragraphe est celui de moyens qui sont en forte réduction. On comprend pourquoi des pays d'Europe centrale et orientale anciennement communistes ont attaché autant d'importance à adhérer à l'Otan.

La démilitarisation évoquée ci-dessus a d'ailleurs bien été mise en évidence lorsque les Européens ont dû faire appel aux Américains pour concrétiser contre la Serbie leur volonté d'intervention militaire au Kosovo.

Ce territoire est d'ailleurs un symbole du manque d'identité géopolitique de l'Union européenne puisque l'Union, au lieu de prendre le temps d'une nécessaire recherche de solution,

<sup>305</sup> Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre, *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Sedes, 2009.

<sup>306</sup> L'Irlande étant le seul pays à ratifier le traité par voix référendaire, sa Constitution l'y obligeant.

<sup>307</sup> *Le Monde*, dimanche 31 octobre – lundi 1<sup>er</sup> novembre 2010.

s'est divisée en 22 pays ayant reconnu l'indépendance du Kosovo et 5 ne l'ayant pas reconnu (Espagne, Slovaquie, Chypre, Grèce et Roumanie).

Faisant fi de cette confusion sur l'identité géopolitique, l'Union a créé au début des années 2010 un service européen d'action extérieure sur lequel doit s'appuyer le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ce service est composé de plusieurs milliers de fonctionnaires et d'environ 140 délégations à travers le monde. Mais toute la difficulté de ce service vient de qu'il représente un ensemble régional dont l'action extérieure n'est pas limpide. Par exemple, ce service doit-il œuvrer pour solliciter les pays étrangers afin qu'ils se rangent du côté de ceux qui veulent que le Kosovo soit admis à l'Onu ou œuvrer en sens contraire ? Autre exemple : l'Union consacre un budget très important aux Territoires palestiniens dans l'ambition de contribuer à la paix au Proche-Orient. Mais en même temps, ce budget finance la publication de livres scolaires au sein duquel figurent des propos haineux peu susceptibles de favoriser la paix. Aussi, comme l'écrivait *Le Monde*, « les experts prédisent qu'il faudra du temps (à la haute représentante pour les affaires étrangères) avant de définir les contours d'une diplomatie européenne. D'ici là, l'Europe aura-t-elle disparu de la carte ? »<sup>308</sup>.

Une identité géopolitique claire supposerait aussi de déployer des moyens communs de réagir aux ingérences étrangères. Or, nombre de pays européens laissent se développer des intrusions incontestables de puissances étrangères qui déploient des financements pour former des Européens à leur propres références culturelles, parfois fort différentes, ou pour rémunérer des personnes qui diffusent des messages antinomiques des valeurs de l'Europe, ou encore pour construire certaines mosquées dont les animateurs seront ce type de personnes : ce sont ces « mosquées imans en main ».

En outre, cette confusion géopolitique s'opère dans le contexte d'une évolution démographique défavorable<sup>309</sup>, alors qu'il s'agirait « d'assurer la survie même d'un modèle de société unique au monde de par ses valeurs et la qualité de son pacte social »<sup>310</sup>.

L'ensemble de ces sept confusions sur l'identité de l'Europe dégage une atmosphère qui fait penser au *rivage des syrtes* de Julien Gracq (1951). Face aux menaces sur l'Union européenne, faut-il faire comme si de rien n'était, laisser le monde en l'état, sans intervenir, sans essayer de donner plus de sens à sa propre vie ? En outre, ces confusions expliquent la remontée de nationalismes dont les résultats électoraux ne sont pas négligeables. « Pourrait-elle signifier une « autodestruction de l'Europe »<sup>311</sup> ? Pourtant, en s'inspirant du discours de Suède d'Albert Camus, la tâche des générations européennes actuelles est fort « grande. Elle consiste à empêcher que le monde ne se défasse »<sup>312</sup>. Les confusions examinées renvoient également à l'analyse, plus récente, de Charles Kupchan : « L'Europe a besoin d'une nouvelle génération de dirigeants capables de redonner vie à un projet qui menace de rendre son dernier souffle »<sup>313</sup>.

L'Union se trouve donc exposée au risque de l'inexistence politique, avec les conséquences fâcheuses que cela peut engendrer dans un monde où les conflits géopolitiques sont nombreux. La pusillanimité ne fait pas une politique et l'Europe ne peut exister que si on y croit. Or, l'Europe doit effectuer des choix courageux pour dépasser les confusions ci-dessus. Il lui faut promouvoir en son sein une véritable renaissance, sans quoi elle pourrait connaître un ultime crépuscule.

<sup>308</sup> Ricard, Philippe, « Parlera-t-elle un jour d'une seule voix ? », *Le Monde*, 22 juillet 2010.

<sup>309</sup> Dumont, Gérard-François, « Les conséquences géopolitiques de « l'hiver démographique » en Europe », *Géostratégiques*, n° 20, juillet 2008 ; *Projet pour l'Europe 2030. Les défis à relever et les chances à saisir*, Rapport du Groupe de réflexion sur l'avenir de l'Union européenne présidé par Felipe Gonzalez, Bruxelles, mars 2010 ; Dumont, Gérard-François, « UE Prospective démographique », <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html> ; Dumont, Gérard-François, « L'avenir démographique de l'Europe », *Questions internationales*, n° 57, septembre 2012.

<sup>310</sup> Lellouche, Pierre, Discours prononcé au colloque « L'Europe vue par le monde », Paris, 7 mai 2010.

<sup>311</sup> Selon la formulation de Manent, Pierre, *Les Métamorphoses de la cité. Essai sur la dynamique de l'Occident*, Paris, Flammarion, 2010.

<sup>312</sup> Camus, Albert, *Discours de Suède, Prix Nobel 1957*, Paris, Gallimard, 1958, p. 19.

<sup>313</sup> Kupchan, Charles, « L'érosion de l'idéal européen est préoccupante, même pour les États-Unis », *Le Monde*, 14 octobre 2010.