

Relancer l'Europe sur les fondements de son identité

Six orientations
fondamentales

« C'est un fait que l'on ne peut ignorer ; au contraire, dans le processus de construction de la "maison commune européenne", il faut reconnaître que cet édifice doit s'appuyer aussi sur les valeurs qui ont trouvé dans la tradition chrétienne leur pleine manifestation. En prendre acte tourne à l'avantage de tous. »

Jean Paul II, *Ecclesia in Europa*, 2003

MAGE EMBLÉMATIQUE d'un certain idéal chrétien, l'Union européenne évolue aujourd'hui selon une logique où l'on ne peut plus reconnaître l'intention des Pères fondateurs. Dès l'origine, le projet européen s'est trouvé au confluent de deux inspirations antinomiques :

- celle des démocrates-chrétiens, Adenauer, Schuman et De Gasperi, animés par la volonté d'édifier une union politique qui prévienne le retour des guerres et qui équilibre les super-puissances, en commençant concrètement par l'économie prise comme moyen,
- celle des constructivistes, tels Jean Monnet, issus de lignées convergentes (socialistes proudhoniens, milieux d'affaires engagés dans la mondialisation, technocrates adeptes d'un « modernisme éclairé ») désireux de supplanter la politique, dévaluée à leurs yeux, par l'économie conçue comme maîtresse de toutes choses.

Depuis une trentaine d'années, les constructivistes l'emportent, silencieusement et en escamotant les questions-clés, mais en introduisant systématiquement dans les traités successifs des mécanismes intégrateurs conçus dans un esprit technocratique. La contradiction dans la conception de la subsidiarité l'illustre de façon exemplaire. Il suffit de rapprocher les citations de référence de ce principe d'organisation politique de droit naturel pour s'en convaincre :

Pie XI : « De même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler l'ordre social de manière très dommageable, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus

RELANCER L'EUROPE SUR LES FONDEMENTS DE SON IDENTITÉ

vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes » (*Quadragesimo anno*, 1931).

Jean Paul II : selon le principe de subsidiarité, « une société d'ordre supérieur ne doit pas intervenir dans la vie interne d'une société d'ordre inférieur en lui enlevant ses compétences, mais elle doit plutôt la soutenir en cas de nécessité et l'aider à coordonner son action avec celle des autres éléments qui composent la société, en vue du bien commun » (*Centesimus annus*, 1991, n. 48).

Le projet de traité constitutionnel européen (TCE) comportait un article 11, énonçant les « principes fondamentaux » qui devaient régir les compétences de l'Union, selon lequel, « 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 ».

Dans sa dérive, la construction européenne a détourné le principe de subsidiarité issu du droit naturel et que la doctrine sociale de l'Église a fait sien en lui donnant son expression la plus achevée, pour le faire fonctionner à l'opposé exact de ce qu'il signifie. Là où le droit naturel met l'accent sur la nature propre de chaque niveau social, collectivité politique incluse, et sur le rapport d'assistance à l'exercice des compétences du niveau inférieur par le niveau supérieur, l'Union européenne dessine un mécanisme qui n'est pas seulement d'essence fédérale mais qui fonctionne par aspiration vers le centre.

De fait, les fondements réels de l'Union ne sont plus ceux que l'on croit. Le rejet du projet de TCE n'a pas mis l'Europe en panne ; il en a seulement été l'occasion. La panne provient des dérèglements de l'institution. Tous les candidats affirment qu'il faut sortir de l'ornière ; mais comment ? Quatre questions fondamentales, laissées en souffrance, doivent recevoir une réponse pour donner un coup d'arrêt définitif à la logique constructiviste et préserver l'idéal européen :

- l'identité comme source des droits fondamentaux,
- le recadrage des compétences,
- le rééquilibrage des institutions,
- la perception des frontières.

I - LES RACINES CHRÉTIENNES, ÉCLAIRAGE INDISPENSABLE DE LA « CHARTE DES DROITS »

Refonder l'Europe sur ses bases originelles

Sauf à considérer que l'Union européenne demeure un « objet politique non-identifié », le débat sur les « racines chrétiennes de l'Europe » ne

peut pas être tenu pour clos : la formule trop vague « des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe » que comportait le TCE en soulignait l'inachèvement.

La référence aux « racines chrétiennes de l'Europe » ne relève ni du simple rappel d'un fait historique, ni du fétichisme. Elle inclut implicitement mais nécessairement une dimension anthropologique : celle d'une vision de l'homme inscrit dans un ordre social selon un ensemble de droits et de devoirs qui sont ceux que le droit naturel, synthèse des apports de Jérusalem, d'Athènes et de Rome, a progressivement dégagés en leur donnant un contenu substantiel. En ce sens, elle n'est pas dénuée de contenu normatif, d'où l'intensité du débat, et sa nécessaire réouverture : l'Europe ne peut plus progresser dans le non-dit et l'implicite, ni surmonter sa crise d'identité sans renouer avec ses racines.

Restant sauve la question de la cohésion culturelle nécessaire à l'exercice de la démocratie, c'est à la lumière de cette question centrale d'un arrimage sur le droit naturel et la capacité des peuples européens à se constituer comme communauté politique (ou comme alliance de communautés politiques) autour d'un consensus moral fondamental, que doit se décider le sort à réserver à la Charte des droits fondamentaux de l'Union (II^e partie du TCE). La plupart des protagonistes du débat européen souhaitent réintégrer dans un nouveau projet, quel qu'il soit. Sans en méconnaître le caractère positif de certaines stipulations, son contenu et sa portée réels demeurent ambigus et sujets à de sérieuses réserves.

En effet, un principe surplombe tous les autres, celui de la non-discrimination. Il figure deux fois : une première fois dans la Charte à l'article 81, une seconde fois dans la III^e partie relative aux politiques et au fonctionnement de l'Union, à l'article 118. Contrairement à ce que pourrait suggérer le contexte des traités, la non-discrimination ne s'entend pas uniquement au regard de la nationalité des ressortissants des pays membres de l'Union, mais de façon très large en faveur de tout habitant quelle que soit son origine, et selon quelque critère que ce soit y compris l'orientation sexuelle. La non-discrimination revêt ainsi la valeur d'un principe transversal, dominant les autres droits fondamentaux, et régissant leur interprétation au risque de les dénaturer. Or ce principe est déjà l'un des outils privilégiés, « l'outil à tout faire », dont se sert la Cour de justice de l'Union européenne pour imposer aux États les mécanismes communautaires et pour condamner leurs politiques nationales, y compris dans des domaines non communautaires.

Si le principe de non-discrimination était maintenu en l'état, en tant que clé d'interprétation de la Charte et sans qu'une référence au droit naturel,

RELANCER L'EUROPE SUR LES FONDEMENTS DE SON IDENTITÉ

quelle qu'en soit la formulation, ne le rééquilibre, il en détournerait le sens et la portée vers le positivisme juridique, au détriment d'un contenu substantiel que chacun croit lire de bonne foi dans l'énumération des droits qu'elle comporte.

D'où l'alternative suivante :

- soit la référence à l'héritage chrétien, en tant que vecteur du droit naturel pris comme source des droits fondamentaux, est explicitement reprise de sorte que la Charte puisse se lire et s'interpréter à sa lumière et non sous l'empire du principe de non-discrimination,
- soit ce n'est pas la cas, et mieux vaut renoncer à la Charte plutôt que de donner force à un ensemble de droits hétéroclites dont le contenu sera dévoyé ; renonciation qui ne serait pas dramatique puisque tous les États européens disposent déjà, dans leur ordre interne, de références juridiques suffisantes.

II - LE RECADRAGE DES COMPÉTENCES

La contradiction entre les empiètements croissants de l'Union sur les compétences internes des États et son inexistence sur la scène internationale met en péril sa raison d'être.

1/ L'empiètement systématique sur les compétences internes des États

En principe l'Union Européenne a une compétence d'attribution : elle ne peut intervenir que dans les domaines qui lui ont été attribués, déjà très vastes. La pratique est toute autre. Quatre exemples récents illustrent la façon dont la Commission, ouvertement ou subrepticement, organise le débordement des traités :

- Il y a un an, elle a bloqué la conclusion d'un concordat entre la Slovaquie et le Saint-Siège au motif que celui-ci était discriminatoire parce qu'il reconnaissait aux catholiques slovaques le droit à l'objection de conscience et à l'Église celui de s'exprimer sur son contenu ; et ce, alors même qu'il s'agissait d'un traité international entre deux États souverains, portant sur des matières étrangères à l'Union européenne.
- Sous couvert d'harmonisation du marché intérieur, elle a proposé une réglementation des publicités figurant sur les emballages alimentaires, notamment celles qui comportent des allégations de santé ; réglementation évidemment accompagnée de normes nutritionnelles et qualitatives qu'une autorité scientifique à créer auprès d'elle sera chargée de contrôler ; ce qui fait entrer *ipso facto* tout un pan de la santé publique dans le champ communautaire.

- Au printemps dernier, elle a fait adopter une directive qui bouleverse le contrôle des sociétés cotées en Bourse : ce texte permet aux banques, chez qui les actions de ces sociétés détenues par les épargnants sont déposées en compte, de voter en assemblée générale à la place des actionnaires et sans les en informer ; pourtant le régime de la propriété, complètement imbriqué dans le droit civil de chaque pays, demeure en principe de compétence nationale.
- Tout récemment, enfin (juillet 2006), elle s'est lancée dans la préparation d'un règlement qui régirait les procédures de divorce et la loi qui leur serait applicable, au motif que la séparation des couples de nationalités différentes ou vivant hors de leur pays serait compliquée et inégalitaire.

Le marché unique, les règles de concurrence ou la liberté de circulation et d'établissement ne doivent plus servir de prétexte à de tels débordements qui brouillent rôles et responsabilités en transformant l'Union européenne en un « trou noir » qui avale tout ! Une sévère remise à plat s'impose, à laquelle les rédacteurs du TCE ne se sont pas livrés.

2/ L'Europe doit être présente là où le monde l'attend

L'instabilité du monde rend plus criante encore la défaillance de l'Union européenne dans les crises où elle aurait pu et dû jouer un rôle positif. Ses partisans sincères ne sauraient s'y résigner et doivent s'engager dans les deux domaines où l'on a absolument besoin d'elle comme *facteur de paix et de stabilité* :

- la politique étrangère,
- la défense.

Dans l'un et l'autre cas, les préconisations du TCE demeureraient très en-deçà du minimum nécessaire à l'exercice d'une puissance autonome et qui compte dans les crises internationales.

Bien sûr, ce sera très difficile ; les questions posées sont redoutables ; les 27 États membres ne suivront pas tous. Pour fondées et fortes qu'elles soient, ces objections ne doivent pas nous arrêter : si l'Europe ne se dote pas des moyens de contribuer effectivement à la paix et à la stabilité du monde, y compris des moyens militaires adossés sur ceux des puissances qui en ont déjà fait l'effort et qui ont acquis la capacité et l'expérience d'une projection mondiale, la construction n'a plus de sens et ne mérite pas d'être poursuivie : une simple zone de libre-échange suffit.

Quitte à faire tomber le tabou de l'uniformité pour y parvenir, au profit d'une géométrie variable et adaptée à ce à quoi chaque État est prêt.

RELANCER L'EUROPE SUR LES FONDEMENTS DE SON IDENTITÉ

III - LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS

Que la pondération des voix au Conseil ou le nombre de représentants de chaque État au Parlement comportent des enjeux importants est incontestable. Mais l'essentiel est ailleurs.

1/ La commission dispose d'une prééminence abusive

La Commission demeure le pivot du système. Chargée à titre exclusif de « promouvoir l'intérêt général » (art. 26 du TCE), la Commission est dotée de privilèges exorbitants : elle détient le monopole de l'initiative des projets ; elle seule a la maîtrise de leur avancement devant le Conseil, ainsi que la responsabilité exclusive des relations avec le Parlement ; elle est le point de passage obligé de toutes les actions communautaires. Comme la généralisation de la codécision ligote ensemble Conseil et Parlement, *de facto* ses prérogatives lui confèrent un pouvoir quasi absolu sur l'aboutissement de toutes les décisions.

Sa prééminence ne fait qu'accroître la *propension oligarchique* qui résulte de sa composition. Avec des membres non pas élus mais nommés, donc sans légitimité politique, trop nombreux pour que sa collégialité ait un sens, et donc totalement inféodés à leurs services, la Commission présente l'*archétype de la technocratie*. Les conséquences en sont connues : influence des lobbies, obscurité des processus, approche idéologique des problèmes.

Sans une réduction importante de ses pouvoirs au profit du Conseil et un meilleur contrôle de son action par celui-ci, plus que par le Parlement qui est structurellement trop disparate et trop éloigné des électeurs, la dérive ne s'arrêtera pas.

2/ La Cour de Justice, non plus arbitre, mais acteur d'un gouvernement des juges

L'article 29 du TCE confirmait la Cour de justice dans sa mission qui est d'« assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application de la Constitution ». Utile à l'origine pour protéger les jeunes pousses communautaires, la Cour de justice a pris une importance excessive.

Outrepassant sa fonction régulatrice, elle a considéré qu'elle devait promouvoir, définir le cas échéant, et faire systématiquement prévaloir les normes communautaires. Elle a érigé en principes absolus leur primauté et leur effet direct, dont elle s'est arrogée l'exclusivité d'interprétation ; quitte à violer les traités, comme par exemple dans sa décision du 13 septembre 2005 où elle a écarté les stipulations qui réservent explicitement aux États statuant à l'unanimité la coopération pénale, au profit d'un mécanisme de décision majoritaire sous l'autorité de la Commission. Par

une démarche prétorienne où elle est à la fois juge et partie, elle s'est transformée en une « machine à intégrer » par le droit.

La Cour de Justice s'est donc érigée en une sorte de cour constitutionnelle. Mais à la différence de ses homologues nationales qui prononcent leurs jugements au nom des peuples auxquelles elles appartiennent, qui s'insèrent dans un ordre juridique et politique précis, et qui sont soumises à des constitutions dont ces mêmes peuples sont souverainement maîtres, elle n'a de compte à rendre à personne.

Nous avons le devoir, en prudence, de nous inquiéter des risques majeurs qu'elle fait courir aux équilibres politiques de toute l'Europe : pour l'heure en effet, c'est à ce gouvernement de juges qu'est actuellement remis le dernier mot, non seulement sur la répartition des compétences entre l'Union et les États, mais aussi en matière de valeurs et de libertés. Il serait temps de revenir à un équilibre plus raisonnable qui respecte réellement les droits des États et les prémunisse contre les débordements jurisprudentiels, en leur conférant un pouvoir d'évocation, en Conseil ou autrement, lorsque les sens des traités est en jeu.

IV - LA PERCEPTION DES FRONTIÈRES, EXPRESSION DE L'IDENTITÉ

Une entité politique, ou qui aspire à le devenir, ne saurait laisser dans le flou la définition de l'espace qu'elle entend régir sous peine :

- soit de se diluer dans l'évanescence,
- soit d'entrer en conflit avec ses voisins.

1/ La question turque

Faute d'avoir été réglée auparavant, la question de l'identité de l'Europe se pose de façon critique à l'occasion de la candidature turque. Les raisons pour lesquelles la Turquie ne peut pas devenir un membre à part entière de l'Union européenne ne manquent pas :

- son identité géographique, et par conséquent stratégique, est asiatique ;
- aucun gouvernement turc ne s'est jamais départi d'une stratégie nationaliste et impériale fondée sur la puissance militaire et la prééminence panturque au Proche-Orient et en Asie centrale ;
- ses rapports avec l'Europe n'ont jamais été d'appartenance mais de conflit ;
- les contradictions socioculturelles entre la société turque et les sociétés européennes demeurent irréductibles, qu'il s'agisse des références religieuses fondant l'organisation sociale, de la soumission de la religion au pouvoir temporel, ou de la militarisation de l'appareil étatique.

RELANCER L'EUROPE SUR LES FONDEMENTS DE SON IDENTITÉ

Le bon fonctionnement de la démocratie et le respect des droits de l'homme ne suffisent pas à qualifier la Turquie, à moins qu'ils ne vaillent de proche en proche pour tout autre État démocratique et qu'ils ne se payent par la dilution du concept même d'Union européenne.

Affirmer ces évidences n'équivaut pas à rejeter la Turquie dans les ténèbres extérieures, mais à respecter une réalité qui, autrement, se vengera tôt ou tard. Reste à élaborer une solution originale après avoir purgé de ses malentendus la négociation en cours : le plus tôt sera le mieux pour tous, y compris pour la Turquie qui a droit à ne pas être enlisée indéfiniment pour cause d'absence de courage politique.

Faire de la Turquie un pont entre l'Orient et l'Occident ? C'est aussi ce qu'a suggéré Benoît XVI, comme une ambition positive et réaliste, relayé récemment par son secrétaire d'État¹. Mais il ne faut pas commettre de contresens : le pont n'appartient à aucune des deux rives. Pour que la Turquie soit reconnue dans ce rôle par les pays du Proche-Orient qui s'en méfient – expérience historique oblige – mieux vaut qu'elle ne s'intègre pas à une construction qui lui est étrangère et la placerait en situation ambiguë, mais plutôt qu'elle poursuive sur la voie étroite où elle s'est engagée, celle d'une modernité originale qui préserve sa propre identité sans bouleverser des équilibres fragiles, tout en acquérant les habitudes d'une coexistence pacifiée et amicale avec ses voisins.

L'Europe peut l'y accompagner grâce à un statut d'association dans un dispositif en cercles concentriques qui, lui, serait davantage porteur d'exemplarité, notamment envers l'Ukraine, dont on ne pourra pas faire l'économie de la candidature, et d'autres pays méditerranéens.

2/ Relancer l'Europe

Sur la candidature turque, les candidats ont pris des positions claires et discriminantes.

Mais les réponses aux autres questions sont beaucoup plus disparates, et souvent assez floues d'une façon qui révèle parfois une pusillanimité inconvenante. Elles s'orientent dans cinq directions :

- un nouveau projet constitutionnel à caractère fédéral, plus simple et plus clair que le TCE dont il reprendrait les novations institutionnelles : fuite en avant qui reviendrait à valider définitivement la mécanique constructiviste de l'Europe, et manque de réalisme dans le contexte politique actuel, tant français qu'européen ;
- un complément destiné à rendre le TCE acceptable à ceux qui veulent rééquilibrer l'« Europe libérale » par l'« Europe sociale » : irréaliste et

1. Cf. Interview du cardinal Bertone, *Documentation catholique*, 7 janvier 2007.

difficilement acceptable en l'état des rapports entre les États membres et en raison de l'accentuation fédérale qu'il implique ;

- un « mini-traité institutionnel » qui se contenterait de corriger les équilibres internes des organes de gouvernement de l'Union pour les rendre plus efficaces : inapproprié à la nature de la crise puisqu'il en éluderait les causes tout en enfonçant davantage l'Europe dans le non-dit ;
- le retour vers une « Europe des États » à structure intergouvernementale : incantatoire car il ne prend pas en compte l'existant dans ce qu'il a de positif et ne comporte pas de réponse efficace aux attentes que l'Union a suscitées dans le monde ;
- enfin, et de façon transversale, une réticence plus ou moins exprimée à revenir devant les électeurs sur ce sujet par voie de referendum, en raison du danger que cette consultation ferait courir à des gouvernants qui n'auraient pas pris le temps ni assumé le courage d'ouvrir le débat de fond en toute transparence.

Or les négociations en vue de la « relance de l'Europe » redémarreront après les élections françaises, sous pression de l'Allemagne avant que ne se termine le temps de sa présidence : chacun de nos partenaires fourbit ses armes et place ses pions... Il n'est que temps pour les candidats de se départir de leur excès de prudence ; celle-ci, en fin de compte, leur sera davantage reprochée qu'une révision déchirante. Le consensus implicite qui régnait jusqu'au « non » de mai 2005 a volé en éclat ; il ne sera restauré que sur des bases claires.

Si nous ne soulevons pas les questions difficiles (pour les autres, on n'a pas besoin des chrétiens), qui le fera ? Ne pas en détenir toutes les réponses ne suffit pas à nous en empêcher, bien au contraire : comme toujours, les chrétiens ont une responsabilité de défricheur qu'il leur faut assumer.

RÉFÉRENCES

- CONCILE VATICAN II, Const. pastorale *Gaudium et Spes*, II, v « La sauvegarde de la paix et la construction de la communauté des nations »
- JEAN PAUL II, Lettre encyclique *Slavorum apostoli* (1985)
- JEAN PAUL II, Lettre apostolique *Euntes in mundum* (1988)
- JEAN PAUL II, Exhort. apostolique post-synodale *Ecclesia in Europa*, VI, « La vocation spirituelle de l'Europe » et « La construction européenne » (2003)
- JOSEPH RATZINGER, *Un tournant pour l'Europe ?* Diagnostics et pronostics sur la situation de l'Église et du monde, Flammarion, 1997
- JOSEPH RATZINGER, *L'Europe aujourd'hui, ses fondements, son avenir*, St-Augustin, 2005
- JEAN PAUL II, *Mémoire et Identité*, Flammarion, 2005
- BENOÎT XVI, Discours au corps diplomatique d'Ankara, 29 novembre 2006.