

Elvire FABRY

Chargée de mission à la Fondation Robert Schuman

Les avancées de la citoyenneté européenne

Le Professeur QUERMONNE ayant bien mis en évidence toutes les avancées de la Constitution, je vais me permettre d'en souligner quelques limites supplémentaires.

Je voudrais rapidement aborder trois points :

- Le premier point concerne les attentes des citoyens.
- Le second évalue les avancées de l'Europe politique.
- Et le troisième porte sur la citoyenneté européenne dans une Europe à 25.

I. Tout d'abord, en ce qui concerne les attentes, on sait qu'elles sont particulièrement fortes dans tous les domaines qui touchent à la protection des individus, aussi bien ce qui concerne leur sécurité physique que la défense de leurs droits. On voit ainsi, à titre indicatif, dans l'Eurobaromètre de Juillet 2003, que parmi les 15 priorités de l'Union, les citoyens classent :

- en première position la paix, la sécurité de l'Union ;
- en deuxième la lutte contre le terrorisme ;
- en cinquième position, la lutte contre le crime organisé, le trafic de drogues ;
- en huitième position, la garantie des droits de l'individu ;
- et en neuvième position, la lutte contre l'immigration clandestine.

Sur ces questions, les citoyens sont en avance sur leurs gouvernants et les institutions communautaires : ils veulent plus d'Europe et plus vite.

Ils veulent surtout une Europe qui soit plus opérationnelle.

Il y a d'ores et déjà de nombreuses avancées dans le projet de Constitution.

Mais sur différents points, comme par exemple sur la coopération des polices ou la création d'une police des frontières liée au problème de l'immigration clandestine, le projet de Constitution définit le cadre juridique qui permettra de progresser plutôt qu'il ne présente de réelles avancées opérationnelles.

Surtout, tout ceci ne concerne qu'un volet de la citoyenneté européenne qui est la dimension juridique de la citoyenneté. Or il faut également évaluer l'impact du projet de Constitution sur la dimension politique de la citoyenneté, c'est à dire du point de vue de l'Europe politique.

II. En ce qui concerne les avancées de l'Europe politique, on sait que la Constitution a été rédigée en grande partie pour les citoyens. Les efforts de transparence, de simplification et de lisibilité s'adressent avant tout à eux. Mais le lien politique direct entre les citoyens et les organes de gouvernement n'a pas été renforcé. Si l'on compare avec la Constitution qui est issue des travaux de la Convention de Philadelphie, le renforcement de ce lien direct n'est pas évident dans le projet actuel.

Ce dernier reste faible du point de vue des avancées de l'Europe démocratique.

Du point de vue de la démocratie représentative, on peut certes noter une implication inédite des Parlements nationaux dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité : c'est un point innovant.

Mais les réformes institutionnelles majeures n'ont guère d'impact direct pour les citoyens. Si l'on prend tout d'abord la Présidence stable du Conseil européen, il n'a pas été décidé qu'il serait élu au suffrage universel comme cela avait été évoqué au début des travaux de la Convention. Cette proposition était destinée à créer un lien direct avec les citoyens et aurait contribué à donner une voix et un visage à l'Union.

En ce qui concerne le Président de la Commission, il est inscrit dans le projet qu'il serait élu par le Parlement. On ne peut guère parler d'une réelle politisation du choix, puisque le Conseil européen serait amené, non plus à le désigner, mais à proposer un candidat à la Présidence de la Commission. Ce qui ne confère au Parlement qu'un droit de refus.

On peut également parler d'une certaine confusion des légitimités - dont on a beaucoup parlé - entre le Président du Conseil européen, le Ministre des Affaires étrangères, le Président de la Commission et le Président d'un Parlement renforcé. On serait peut-être amené, comme l'évoquait Jean-Paul FITOUSSI, à avoir besoin d'une « Direction de la concurrence des légitimités » !

Par ailleurs, il n'y a pas eu d'uniformisation des modes de scrutins pour l'élection des députés européens, ni de réelle promotion du rôle des partis européens. Ces mesures - qui ont souvent été évoquées depuis plusieurs décennies - pourraient contribuer à renforcer l'Espace public européen et l'Europe politique.

Les avancées sont également timides du point de vue de la démocratie participative. La consultation de la société civile est valorisée, mais sans qu'il n'y ait de procédure de consultation précise. Le droit de proposition d'initiative populaire est très innovant mais sa formulation est également très restrictive. Elle est formulée ainsi :

« la Commission peut, sur l'initiative d'au moins un million de citoyens, issus d'un nombre significatif d'Etats-membres, être invitée à soumettre une proposition appropriée, sur des questions sur lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire ».

On se demande ce que veulent dire « *significatif* » et « *proposition appropriée* ». Deux précautions valent mieux qu'une pour limiter la portée d'un tel droit !

III. Enfin, une remarque plus générale sur l'Europe à 25. De nouvelles grandes avancées institutionnelles ne pourront vraisemblablement se faire dans le cadre de l'Europe élargie que par le biais de coopérations renforcées. Quel en sera alors l'impact sur la citoyenneté européenne ? Devra-t-on parler d'une citoyenneté à géométrie variable, par laquelle on serait - par un abus de langage - « citoyen de la zone euro », mais pas « citoyen de l'Europe de la Défense » ou « citoyen de l'Europe de Schengen ».

Comment les citoyens vont-ils ressentir et gérer ces différents cercles d'appartenance ? Cela ne risque-t-il pas d'engendrer une certaine confusion sur les compétences de l'Union et de modifier leurs sentiments d'appartenance à l'Union ? La question posée concerne le problème de l'Union à plus long terme. Le lien qui attache le citoyen à l'Union est important et le sera d'autant plus que les coopérations renforcées se constitueront dans des domaines de plus en plus sensibles, comme celui de la Défense.

A mesure que les interventions externes se multiplieraient, une plus forte unité entre les citoyens et leurs gouvernements serait requise.

L'Union européenne doit donc veiller à renforcer la dimension verticale de sa cohésion (entre citoyens et institutions communautaires) tout autant que la dimension horizontale (entre États membres) de cette dernière.