

Europe : quand le moteur de la démocratie a des ratés

L'UE doit devenir le service de contrôle des valeurs fondamentales

Michael Roth

Tandis que les multiples ondes de choc de la crise des dettes souveraines, des banques, de l'économie réelle et des systèmes sociaux s'étendaient à la surface du globe, l'Union européenne s'enfonçait dans une crise démocratique. Le monde politique et l'opinion sont toutefois loin de lui accorder toute l'attention qu'elle mériterait, se contentant de résumer la crise d'une phrase : "Si l'euro échoue, c'est toute l'Europe qui échouera". Or bien plus que les données économiques, ce sont les facteurs politiques qui menacent la cohésion de notre continent.

Sur l'autoroute des valeurs européennes, de plus en plus de chauffards n'ont pas hésité ces derniers temps à franchir des lignes blanches. L'un d'eux est le Premier ministre hongrois Viktor Orbán. Depuis qu'il a repris les rênes du pouvoir à Budapest en mai 2010, la ligne suivie par son gouvernement nationaliste conservateur est en contradiction permanente avec la vision européenne de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits fondamentaux.

Michael Roth est ministre adjoint aux Affaires étrangères et secrétaire général pour la coopération franco-allemande. Il a été élu au Bundestag en 1998.

Or la Hongrie est loin de constituer un cas unique en Europe. En Roumanie et en Italie aussi, la politique a fait ces derniers temps des entorses au droit constitutionnel. N'oublions pas non plus l'Autriche, qui avait brisé un tabou en 2000 en faisant entrer au gouvernement les populistes du FPÖ. Les refrains xénophobes résonnent aujourd'hui partout en Europe. Les populistes et leur propagande nationaliste s'installent au cœur de nos démocraties : Geert Wilders aux Pays-Bas, le parti des "Vrais Finlandais" en Finlande, "Aube dorée" en Grèce et Marine Le Pen et le Front national en France. Même en Suède, il ne fait pas bon appartenir à une minorité : dans le sud du pays, la police a enregistré des milliers de Roms dans un fichier, ouvrant la voie à des condamnations prématurées nourries par des motifs racistes.

Les principes de la démocratie et de l'Etat de droit sont pourtant la moelle épinière de l'identité européenne et le secret de la réussite de l'UE. Chaque élargissement a permis à l'Europe de la démocratie de s'étendre et chaque approfondissement a rendu l'Europe un peu plus démocratique. Mais le moteur européen de la démocratie, si fiable jusqu'ici, connaît des ratés évidents ; la communauté de valeurs européenne si souvent encensée est menacée d'une sérieuse défaillance mécanique.

Une communauté de valeurs sans défense

Les dérives les plus récentes montrent bien à quel point l'Europe est encore impuissante lorsqu'un de ses Etats membres bafoue les principes fondamentaux de la démocratie et de l'Etat de droit. Elle est loin de disposer d'un arsenal de défense capable de protéger efficacement le canon des valeurs communes. Avant de pouvoir adhérer à l'UE, les Etats candidats sont certes soumis à un examen scrupuleux pour voir s'ils respectent ces valeurs ; mais une fois qu'ils sont admis au club, Bruxelles ne peut quasiment rien faire pour sanctionner leurs abus. Sur l'autoroute des valeurs européennes, même des chauffards notoires s'en tirent sans conséquence. Cela ne mine pas seulement la confiance entre les Etats membres ; c'est aussi une menace pour la crédibilité de l'Union en tant qu'instrument de défense de la démocratie et de l'Etat de droit face au reste du monde.

Pour répondre aux atteintes à la démocratie, l'Europe ne peut actuellement choisir qu'entre la roulette de dentiste - autrement dit la voie juridique - et la bombe atomique - la voie politique. Les procédures classiques d'infraction permettent certes à la Commission d'engager des poursuites en cas de violations concrètes et ponctuelles du droit communautaire, mais elles ne représentent généralement qu'une goutte d'eau dans un océan d'irrégularités cachées. La Commission et la Cour de Justice européenne ne peuvent poursuivre les atteintes aux droits fondamentaux qu'en recourant à d'habiles arguties juridiques qui les présentent comme des atteintes au fonctionnement du marché unique et aux règles de la concurrence. Or l'UE est beaucoup plus qu'un grand marché et une union monétaire ; elle est surtout une communauté de valeurs, des valeurs qui méritent en soi d'être défendues. Nous devons donc nous féliciter de ce que l'Europe dispose enfin depuis 2009 d'une Charte des Droits fondamentaux contraignante pour tous les organes et institutions de l'Union. Tout ce qu'entreprend l'Union, en matière législative notamment, doit être désormais évalué à l'aune suprême de cette Charte. En revanche, les Etats membres ne sont tenus de la respecter que lorsqu'ils transposent le droit européen - directives ou règlements - en droit national. Quand ils légifèrent au titre de leurs prérogatives purement nationales, l'UE ne peut rien faire. La Charte reste ainsi de facto souvent sans effet lorsqu'un Etat membre bafoue des droits fondamentaux.

Même l'arme réputée la plus efficace de l'arsenal communautaire, la procédure prévue par l'article 7 du Traité de l'Union, s'avère finalement inoffensive. Les valeurs citées dans l'article 2, muraille de protection sur laquelle se fonde l'UE, sont purement théoriques. En cas d'atteinte à la dignité humaine, à la liberté, à la démocratie, à l'égalité, à l'Etat de droit, aux droits de l'homme ou aux droits des minorités, un gouvernement peut se voir privé de son droit de vote au sein des institutions communautaires. Mais il faut pour cela que les autres chefs d'Etat et de gouvernement décident à l'unanimité qu'il y a bien violation grave et durable de ces valeurs. Or quel effet dissuasif peut avoir une sanction tellement difficile à adopter qu'elle ne verra certainement jamais le jour ? Les atteintes aux droits fondamentaux génèrent systématiquement de funestes alliances. Une décision unanime des chefs d'Etat et de gouvernement n'est guère imaginable. Et d'ailleurs, pourquoi les choses devraient-elles mieux marcher dans la maison Europe qu'à l'extérieur de celle-ci ? Les Etats de l'Union ne partagent en effet que beaucoup trop rarement le même point de vue sur les violations des droits de l'homme à l'extérieur de l'UE. Pour une Union européenne qui s'affiche volontiers comme une communauté de valeurs exemplaire pour le reste du monde, tout cela constitue plutôt un piètre bilan.

Un pacte en faveur de la démocratie - La coresponsabilité plutôt que la non-ingérence

Ceux qui foulent aux pieds la démocratie sont toujours prompts à invoquer le principe de non-ingérence. Mais cet argument ne doit pas servir à occulter toute critique extérieure. Au sein de l'Union européenne, c'est bien au contraire le devoir d'ingérence qui doit prévaloir lorsqu'un Etat membre bafoue les valeurs communes et les règles démocratiques. Le principe de non-ingérence est une relique du XIXème siècle aujourd'hui dépassée. L'Europe du chacun-pour-soi n'existe plus. Dans une Union européenne de plus en plus unifiée, les 28 sont aujourd'hui tellement liés les uns aux autres que les politiques nationales font forcément aussi partie de la politique intérieure de l'Union. Qu'il s'agisse de la crise budgétaire grecque, du résultat des élections législatives en Italie ou de la négation de l'Etat de droit en Hongrie - il y a bien longtemps que tous ces événements ne concernent pas seulement la seule population des pays en question, mais bien l'en-

semble des Européens ! Nous devons par conséquent trouver ensemble, à l'intérieur de l'Union, des moyens de faire face au populisme d'extrême-droite et aux atteintes aux valeurs fondamentales de l'Europe. Dans ce domaine, l'UE ne suit toujours pas de stratégie cohérente. Or l'impression que l'Europe applique deux poids deux mesures a des effets catastrophiques. Même chose lorsque l'opinion se rend compte que les pays de l'Union ferment les yeux face aux incartades de grands Etats membres comme l'Italie alors que des petits Etats membres comme l'Autriche ou la Hongrie sont cloués au pilori. L'Union européenne doit s'engager sans compromis pour la défense de ses valeurs fondamentales. Aucune concession ne doit être tolérée. Les principes de la démocratie et de l'Etat de droit doivent s'appliquer de la même façon et sans concessions à tous les Etats membres, petits ou grands, membres fondateurs ou nouveaux venus.

Un service de contrôle des valeurs fondamentales, une nouveauté

Même l'ancien gouvernement conservateur-libéral allemand a compris, après de longs mois de silence et de tergiversations, que les choses ne pourraient pas continuer ainsi à long terme. L'ancien ministre des Affaires étrangères Guido Westerwelle a fini par réagir. Il a proposé avec ses homologues danois, finlandais et néerlandais que soit créé un nouveau mécanisme de protection des valeurs fondamentales de l'Europe et des principes de l'Etat de droit. Mais cette initiative, partie d'une bonne intention, se heurte à trois obstacles: le rôle central de la Commission européenne, le caractère contre-productif de certaines sanctions et le renoncement à un suivi permanent de tous les Etats membres.

Les quatre ministres demandent que la Commission évalue, en tant que gardienne des traités, le degré de maturité des Etats membres en termes de démocratie et d'Etat de droit. Il est pourtant facile de se rendre compte que la Commission ne ferait pas un bon service de contrôle européen des valeurs fondamentales. Si la Commission est amenée à se transformer progressivement en organe exécutif de l'Union à caractère politique, ce qui est tout à fait justifié, elle pourrait bien tomber, en tant qu'organe politique, dans le même piège que les gouvernements et les partis au cours de la période récente. En effet, l'expérience de ces der-

niers mois a malheureusement montré à quel point l'appartenance politique trouble le jugement lorsqu'il s'agit d'analyser objectivement les abus auxquels se livre un Etat et d'en tirer les conséquences qui s'imposent. La loyauté absolue à un parti politique semble toujours se situer au-dessus du respect de nos valeurs fondamentales. Si nous ne voulons pas que la défense de nos valeurs communes reste durablement dans l'ombre des batailles politiciennes, nous devons impérativement la confier à une instance indépendante, en l'occurrence un défenseur européen des droits fondamentaux. Il devrait être élu par le Parlement européen afin de disposer du poids politique requis face à la Commission et aux Etats membres. Afin de garantir son indépendance politique, il serait élu pour huit ans à la majorité des deux tiers. Sa participation régulière aux Conseils européens des ministres de la Justice et de l'Intérieur devrait être acquise d'office.

Ce défenseur des droits fondamentaux serait appuyé par une institution qu'il n'y aurait même pas lieu de réinventer. En 2007, l'Union s'est en effet dotée d'une Agence européenne des droits fondamentaux dont le siège se trouve à Vienne, chargée de veiller de façon autonome à une meilleure protection de ces droits. Or elle reste jusqu'à maintenant plongée dans un certain anonymat et n'est guère plus qu'un tigre de papier. Collecte de données, rédaction de rapports, sensibilisation de l'opinion à des questions relatives aux droits fondamentaux – telles sont les seules missions que les Etats membres ont souhaité dans un premier temps confier à cette autorité. Elle aurait pourtant toutes les capacités requises pour devenir l'embryon d'un mécanisme ambitieux d'alerte précoce et de sanctions en cas d'atteinte aux droits fondamentaux au sein de l'UE. Seule fait défaut la volonté politique de lui attribuer enfin un mandat élargi et de nouvelles missions. Mais même sans extension de son mandat, l'Union des valeurs avancerait déjà un tout petit peu si le monde politique prenait au moins au sérieux les rapports et les analyses de l'agence. Or ceux-ci restent sans effet et ne donnent lieu à aucun débat, même lorsqu'ils dénoncent clairement des situations problématiques. Plutôt que de déplorer en permanence l'extension de la jungle des agences européennes, nos responsables politiques tiendraient là un premier moyen de sortir du dilemme que leur pose le non-respect des valeurs. Les experts de l'Agence ont tout récemment présenté

une étude interpellant les Allemands sur une forme subtile d'antisémitisme latent dont il ferait preuve dans le cadre de leur vie quotidienne. Cela devrait déjà être suffisant pour nous inciter à balayer devant notre propre porte.

En tant que gardien de la démocratie et de l'Etat de droit, le nouveau défenseur européen des droits fondamentaux présenterait à l'avenir des rapports sur la situation de chaque pays dans ce domaine. Un dispositif de veille permanent couvrant l'ensemble de son territoire de compétence et fondé sur des critères mesurables permettrait en cas de manquements de sonner l'alerte en amont et de les combattre avec méthode. Ce principe du « blame and shame » a déjà fait ses preuves à l'occasion du processus d'élargissement : des rapports d'avancée évaluent à échéance régulière le degré de conformité des Etats candidats aux critères d'adhésion. Pourquoi les anciens Etats membres de l'Union ne devraient-ils pas eux aussi démontrer qu'ils satisfont toujours au niveau d'exigence élevé de l'UE ? Cela devrait aller de soi ; les critères de Copenhague continuent en effet de s'appliquer au-delà des périodes d'adhésion. L'Union européenne ne doit pas donner l'impression que la capacité d'adaptation des économies et l'équilibre budgétaire ont plus d'importance que le respect des valeurs communes.

Dans la plupart des cas, un simple « avertissement » émanant de Bruxelles devrait suffire à faire renoncer spontanément un gouvernement aux manquements reprochés. Qui a envie d'être cloué au pilori de l'Union pour manquement aux règles de la démocratie ? Mais les récidivistes impénitents ne seront pas faciles à décourager si aucune sanction n'est prévue. L'Union doit par conséquent revoir en profondeur son poussiéreux catalogue de sanctions à l'attention des mauvais élèves de la démocratie. Les résultats des évaluations relatives à chaque pays devraient être inscrits dans une sorte de compte tenu par Bruxelles dans lequel chaque atteinte aux droits fondamentaux serait évaluée quantitativement et qualitativement, avec déclenchement automatique de sanctions à partir d'un seuil donné. La question des sanctions serait ainsi déconnectée de toute influence politique et les manœuvres de blocage par pure loyauté politique une fois pour toutes révolues.

Cela dit, une politique de sanction aveugle ne servirait les intérêts de personne. Les avis divergent sur l'opportunité de supprimer en dernier recours les fonds communautaires d'un Etat membre en cas de présomption sérieuse de non-respect de ses obligations en termes de démocratie et d'Etat de droit. En effet, des sanctions de ce type mènent trop souvent à une impasse ; elles restent sans effet ou s'avèrent même contre-productives. Le problème est que tous les Etats membres ne bénéficient pas des fonds de cohésion, ce qui empêche de concevoir un mécanisme de sanction identique pour tous. De plus, le gel des crédits issus des fonds structurels ou des fonds sociaux pénalisent avant tout les nombreux petits acteurs économiques et non les gouvernements responsables des manquements sanctionnés.

Toute sanction doit impérativement être évaluée en fonction de ce qu'elle apporte ou non à la situation des droits fondamentaux dans le pays concerné. L'enjeu ne peut pas seulement être d'amener, par l'intermédiaire de pressions politiques, les contrevenants à mettre fin temporairement aux actes qui leur sont reprochés. Les sanctions doivent aussi contribuer à l'instauration de structures qui s'inscrivent dans le moyen terme et rendent difficile une nouvelle remise en question des normes européennes. Au lieu de suspendre le versement de ses aides, l'UE devrait plutôt les conditionner à la mise en œuvre de programmes et de projets ciblés sur le soutien de la démocratie, de l'Etat de droit et du respect des valeurs fondamentales. Une partie des crédits en provenance des fonds européens pourrait aussi être retenue pour n'être débloquée qu'après publication d'un premier rapport positif. En matière de démocratie et d'Etat de droit, des mécanismes d'incitation bien pensés sont en tout cas préférables à de simples sanctions.

L'écrivain italien Alberto Moravia a très bien résumé les choses en disant que les dictatures sont des voies à sens unique alors qu'en démocratie, on circule dans les deux sens. L'Union européenne doit faire comprendre une bonne fois pour toutes aux chauffards qui circulent sur son réseau que ce sont eux qui roulent à contre-sens et pas tous les autres. Il est grand temps de changer de direction sous peine de voir l'Europe des valeurs fondamentales finir écrasée sur la route.

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES

Responsable de la publication :
Peter Gey, directeur du bureau parisien de la FES

Autres articles de la FES Paris à télécharger sur le site <http://www.fesparis.org/publications.php>

Le roi est nu. Seul une décote de la dette permettra de résoudre la crise par Daniel Stelter, novembre 2013

De nouveaux abandons de souveraineté ne permettront pas non plus de sauver l'euro par Fritz W. Scharpf, juillet 2013

Notre responsabilité ne s'arrête pas aux frontières de l'Union européenne par Dietmar Nietan, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Markus Meckel, Karsten D. Voigt, Katharina Abels, Olaf Böhnke, Stefan Dehnert, Robert Ernecker, Sascha Götz, Kai-Olaf Lang, Nadja Pohlmann, Klaus Suchanek, juin 2013

Penser l'énergie à l'échelle européenne par Oliver Geden, mai 2013