La présidence française du Conseil de l'Union européenne. Vers une Europe citoyenne ?

Christian Fischer, Marion Ho-Dac*

La présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) a débuté, au second semestre 2008, dans un contexte politique tendu. Quelques jours auparavant, les Irlandais votaient non au référendum sur l'adoption du traité de Lisbonne, perturbant le processus de ratification du nouveau traité européen. Cette situation de blocage politique a relancé la question majeure de la crise de confiance des citoyens des États membres à l'égard du processus d'intégration communautaire. Les ratifications parfois laborieuses des précédents traités européens ou l'abandon antérieur du projet de « Constitution pour l'Europe » avaient déjà mis en exergue cette question d'incompréhension entre citoyens et Union européenne. Largement analysée par le passé, à travers l'étude du « déficit démocratique » ou encore la recherche insatiable du « visage de l'Europe », la problématique du décalage entre citoyens et construction européenne est un défi renouvelé pour chaque présidence à l'Union. Comment arriver à intéresser à nouveau le citoyen aux évolutions de l'Union européenne et à le replacer au cœur des enjeux européens ? Dans le cadre de la présidence française, quelle place donner aux citoyens européens, dans le but, notamment d'apaiser leurs craintes comme leur incompréhension à l'égard de l'action communautaire – dernièrement exprimées par le non irlandais ?

La PFUE n'a pas choisi d'adapter ses « priorités » et de renoncer à son ambitieux programme afin de laisser une place centrale au dossier institutionnel. Dans ce contexte, la question de l'Europe des citoyens a été une priorité parmi d'autres et, si le problème du désintérêt des citoyens et des médias pour l'Europe fait régulièrement l'objet de publications ou de slogans, il est très difficile de mettre en place de vrais outils pour pallier ce manque. Le réalisme politique appelle à poursuivre l'action communautaire, tout en y intégrant davantage le citoyen européen. La présidence française de l'UE s'est prêtée à l'exercice, notamment par son soutien sans faille à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, réelle avancée pour l'Europe citoyenne : elle a donné le signe d'un engagement fort dans ce domaine.
La volonté affichée par les instances françaises de donner plus de poids à l'implication du citoyen au niveau européen, de même que la déclaration du président Sarkozy d'offrir au peuple européen une « Europe qui le protège » peuvent être vues comme participant à la restauration d'un climat de confiance entre Bruxelles et les citoyens. La PFUE nous a offert quelques illustrations de cette vision d'une Europe citoyenne.
D'abord, dans le cadre du programme communautaire « L'Europe pour les citoyens », la PFUE a soutenu la tenue de « Journées civiques européennes », organisées par le Forum civique européen (FCE), réseau associatif transeuropéen créé en 2005. Ces journées ont permis à des

---

* Christian Fischer est chargé de mission à l'office juridique de préparation à la Cour d'appel de Hambourg
Marion Ho-Dac est doctorante en droit à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, A.T.E.R. (attachée temporaire d'enseignement et de recherche) en droit privé

© IFRI

citoyens de toute l'UE d'échanger et de dialoguer. Un certain nombre de responsables associatifs des États membres ont ainsi pu rencontrer des dirigeants politiques afin de construire ensemble le modèle civique européen de demain. Ces actions ont offert un espace de dialogue direct entre les instances communautaires et les représentants de la société civile des États membres. Ensuite, la PFUE a mis en place un programme de débat public « Paroles d'Européens ! » qui a eu pour objectif affiché de montrer de manière concrète l'utilité et la raison d'être de l'Union européenne et d'expliquer au grand public les enjeux de la présidence. Si ces initiatives sont louables, elles ont encore beaucoup de difficultés à imprégner le quotidien des citoyens et à créer une vraie synergie autour du projet européen. Les citoyens peinent parfois à se mobiliser et, souvent, les moyens mis à leur disposition par les instances européennes ne sont pas pris en compte, alors qu'ils pourraient contribuer à renforcer une identité commune.
D'autres actions de la PFUE peuvent être citées comme contribuant, de manière indirecte cette fois, au renforcement de l'attention portée au citoyen. Ainsi, lors des négociations sur le paquet énergie-climat dans le contexte de lutte contre le changement climatique, le fruit de ces discussions représente typiquement une thématique qui concerne tant les citoyens européens que les gouvernements et que seul un travail en commun peut rendre efficace. Les citoyens se sont sentis interpellés par ce sujet et ils ont pris conscience que celui-ci ne pourrait être réglé qu'au niveau européen. En appelant les citoyens à se mobiliser pour que l'Union européenne soit en tête de file de la lutte pour la protection de l'environnement au niveau mondial, la présidence française a rappelé à plusieurs reprises qu'une action au niveau communautaire était indispensable dans la prise en compte de cet enjeu.
À l'inverse, il est regrettable que les conséquences de la crise financière n'aient pas été davantage exploitées par les instances européennes afin de montrer aux citoyens la protection dont ils bénéficient grâce à l'union monétaire. La PFUE s'est concentrée principalement sur la gestion des difficultés rencontrées par les établissements de crédit sans prendre le temps de s'adresser aux individus tout autant concernés. L'occasion était pourtant donnée à l'UE de rappeler ce qu'elle a construit pour ses citoyens, à savoir un espace de relative stabilité financière : la « zone euro ». L'entente difficile entre les États membres sur un plan de relance économique commun n'a pas facilité le dialogue avec les citoyens. Il est dommage que l'insuffisante coordination des États membres rejaillisse ainsi sur l'attention portée aux citoyens que ceux-ci aimeraient voir renforcée.
La PFUE a donc tenté de mettre l'accent sur les nécessaires efforts à fournir pour accorder au citoyen plus d'importance et pour placer ce défi parmi les enjeux prioritaires de l'UE. Si la marge de manœuvre est assez faible et si d'autres enjeux inattendus se sont ajoutés à l'agenda de la PFUE, celle-ci, dans la lignée des présidences précédentes et du travail de la Commission, a quand même mis des moyens en œuvre pour instaurer un dialogue avec le citoyen.

Un des regrets de cette PFUE a bien sûr été de ne pas pouvoir avancer sur le dossier de la ratification du traité de Lisbonne. Il convient de travailler à son entrée en vigueur puisque le texte contient certaines dispositions à même de garantir aux citoyens une place privilégiée dans l'action communautaire.
Ainsi, en modernisant l'organisation institutionnelle de l'UE, ce traité renforce tout d'abord le pouvoir législatif et sa nature démocratique. En effet, les parlements nationaux sont, pour la première fois, intégrés à l'action communautaire et le Parlement européen voit son rôle renforcé à travers de nouvelles attributions législatives et particulièrement le recours accru à la procédure de codécision. Or, les parlements nationaux comme européen sont l'émanation des citoyens des États membres qui y ont élu leurs représentants. Ensuite, le texte introduit un « droit d'initiative populaire », à destination directe des citoyens, qui permet à 1 million de citoyens originaires des différents États membres de solliciter l'adoption d'un texte législatif auprès de la Commission européenne. Il s'agit ainsi d'offrir un outil inédit aux citoyens pour s'investir directement dans l'action communautaire. Enfin, notons que la Charte des droits fondamentaux

qui garantit certains droits à visée économique et sociale – telles la protection des travailleurs contre tout licenciement injustifié ou la garantie d'un niveau élevé de protection des consommateurs – se voit conférer force juridique contraignante puisque le traité de Lisbonne prévoit son intégration dans le droit communautaire primaire.

Lors de la PFUE, la France a justement appelé et travaillé, à l'unisson avec l'Allemagne, à la poursuite du processus de ratification malgré les résistances. Ces deux États ont été, chacun à leur manière, à l'initiative du texte, puisque c'est pendant la présidence allemande du Conseil de l'UE que le texte fut élaboré et qu'au côté de la chancelière allemande, le président français s'était particulièrement investi dans ce travail. Les conseils franco-allemands de juin et de novembre 2008 ont permis à Bonn et Paris d'arrêter une stratégie commune en vue de favoriser l'entrée en vigueur du texte et il faut s'en féliciter.

Néanmoins, pour que tous ces outils de la démocratie communautaire ne restent pas dans l'ombre, l'UE doit faire un réel effort de communication. Informer les citoyens au quotidien de l'action communautaire passe par une vraie politique européenne de l'information citoyenne que l'on pourrait imaginer organisée au sein d'une nouvelle direction générale (DG) de la Commission européenne. Pour être performante, elle devrait travailler en relation directe avec les différents médias des États membres et utiliser des moyens de communication diversifiés. La création d'une chaîne de télévision publique européenne serait un bon exemple d'action à mener au sein de cette DG « Information citoyenne ». Au niveau national ensuite, une meilleure information des citoyens passerait également par une clarification du débat politique – arrêter de discréditer Bruxelles dans le but de dédouaner les gouvernements nationaux et affirmer ce que fait l'UE pour ses citoyens. Si la PFUE a ouvert quelques pistes pour une Europe citoyenne, le citoyen européen doit encore être accompagné et guidé jusqu'aux portes de l'Europe.

© IFRI