

# POUVOIRS

---

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LES NOUVEAUX  
ÉTATS DE L'UNION

N° 106

S O M M A I R E

---

JEAN D'HAUSSONVILLE	5
Le processus d'adhésion : cet élargissement est-il le mieux préparé dans l'histoire de l'Union ?	
JACQUES RUPNIK	41
De l'élargissement de l'Union à l'unification de l'Europe	
GILLES ANDRÉANI	57
Atlantistes aujourd'hui, européens demain ?	
ANNE GAZIER	69
Une démocratie parlementaire à l'européenne	
JEAN-MICHEL DE WAELE	85
L'émergence, l'organisation et les spécificités des partis politiques dans les pays candidats	
NADÈGE RAGARU	99
La Bulgarie et la Roumanie aux portes de l'Union européenne : un si long espoir	
JEAN D'HAUSSONVILLE	115
Tableau des douze : histoire, régime et forces politiques, économie	
ALINA MUNGIU-PIPPIDI	131
Confiner l'Europe, un jeu infini	

**CHRONIQUES**

EMMA TILLELI Le Mouvement citoyen de Kabylie	151
---	-----

**REPÈRES ÉTRANGERS**

(1<sup>er</sup> janvier-31 mars 2003)

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE HISCOCK-LAGEOT	163
--	-----

**CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE**

(1<sup>er</sup> janvier-30 avril 2002)

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	167
------------------------------	-----

Summaries	201
-----------	-----

---

*Pouvoirs* remercie Jean d'Haussonville et Jacques Rupnik pour le précieux concours qu'ils ont apporté à la conception et à la réalisation de ce volume.

LES NOUVEAUX ÉTATS DE L'UNION SONT ÉTUDIÉS PAR

GILLES ANDRÉANI, professeur associé à l'université Paris II-Panthéon-Assas, est directeur du Centre d'analyse et de prévision. Il s'exprime ici à titre personnel.

ANNE GAZIER, maître de conférences de droit public à l'université Paris X-Nanterre et chargée de cours à l'IEP de Paris, a écrit notamment « Le bouleversement des institutions et de la vie politique », in Dominique Colas (dir.), *L'Europe post-communiste*, Paris, PUF, 2002.

JEAN D'HAUSSONVILLE, conseiller des Affaires étrangères, il dirige, depuis 2001, le secteur de l'élargissement de l'Union européenne au SGCI. Il s'exprime ici à titre personnel.

4 ALINA MUNGIU-PIPPIDI, née en 1964, directrice depuis 1997 de la Société académique roumaine, institut de recherche en sciences sociales. Elle a été chercheuse associée à l'Université Harvard et à l'Institut universitaire européen et travaille comme consultant sur les Balkans pour la Commission européenne, la World Bank et les Nations unies. Son livre *Un conte de deux villages : modernisation et dé-modernisation du village roumain* doit paraître en 2003 aux éditions L'Harmattan.

NADEGE RAGARU, chercheur à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), responsable de l'Europe centrale et orientale, et rédacteur en chef de la *Revue internationale et stratégique*. Adresse email : nragaru@yahoo.fr

JACQUES RUPNIK, directeur de recherche au CERI, a été conseiller auprès du président Vaclav Havel, et directeur exécutif de la Commission internationale sur les Balkans (Fondation Carnegie). Il vient de publier (avec Jan Zielowka), *The Road to Europe, the Czech and Slovak Republics*, Manchester, Manchester University Press, 2003.

JEAN-MICHEL DE WAELE, professeur à l'Université libre de Bruxelles, directeur du Groupe d'analyse socio-politique des pays d'Europe centrale et orientale (GASP-PECO).

LE PROCESSUS D'ADHÉSION :  
CET ÉLARGISSEMENT  
EST-IL LE MIEUX PRÉPARÉ  
DANS L'HISTOIRE DE L'UNION ?

À L'ISSUE DE LA SIGNATURE DU TRAITÉ d'adhésion des dix nouveaux États membres, le 16 avril 2003 à Athènes, le Commissaire en charge de l'élargissement, M. Günther Verheugen, a déclaré que cet élargissement « était le mieux préparé de toute l'histoire de l'Union<sup>1</sup> ».

5

Le degré de préparation des futurs États membres est de fait une question centrale pour les responsables politiques et pour les opinions publiques. Paradoxalement, l'insistance sur la dimension historique de l'élargissement (et à l'évidence, cet élargissement est un événement historique) fait naître dans l'esprit de beaucoup un doute quant à la validité du processus d'adhésion. Pour un citoyen d'un État membre, il est tentant de se dire que si l'élargissement est historique, c'est donc que le processus d'adhésion est politique et qu'il s'effectue au détriment des exigences techniques du fonctionnement communautaire. À l'inverse, les négociateurs des pays candidats tirent volontiers argument de la longueur du processus – 14 ans sépareront la chute du Mur de Berlin de l'entrée des nouveaux membres au 1<sup>er</sup> mai 2004 – pour dénoncer un processus exagérément technocratique selon eux, qui retarderait artificiellement les échéances et servirait avant tout les intérêts des États membres.

Les enquêtes d'opinion dans les États membres actuels confirment un certain scepticisme quant au degré de préparation de l'élargissement. D'après le dernier Eurobaromètre, une minorité de personnes interrogées dans l'UE à 15 pense que celle-ci est prête. Parmi celles-ci, très peu estiment qu'elle est très bien préparée (3 %). Alors que dans les

---

1. Cité in *Bulletin Quotidien Europe*, 8446, 18 avril 2003.

pays scandinaves et en Irlande, une courte majorité de répondants pense que l'Union est préparée pour l'élargissement, ce résultat est inférieur ou égal à 35 % en Italie, en Grèce, au Portugal et en France. Dans les pays candidats, ce scepticisme porte sur la capacité des négociateurs à protéger les populations des conséquences de l'adhésion sur la vie quotidienne, l'emploi, la concurrence et la croissance économique<sup>2</sup>.

C'est dans ce climat de doute des opinions publiques que doivent se dérouler les procédures référendaires ou parlementaires de ratification du traité d'adhésion par les 25 pays concernés et que les responsables politiques doivent rendre compte de l'efficacité du processus d'adhésion.

6 Pour procéder à cette évaluation, il importe au préalable de préciser la signification « historique » de cet élargissement. Ce n'est pas tant le poids réel que l'origine des futurs États membres qui rend cet élargissement historique. Pour la première fois, l'Union accueillera des pays qui étaient situés de l'autre côté du rideau de fer<sup>3</sup>. Mais le poids relatif des Dix est plutôt moindre pour l'Europe des Quinze<sup>4</sup> que celui du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark pour l'Europe des Six ou que celui de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal pour l'Europe des Neuf. En revanche, cet élargissement, le cinquième dans la construction européenne, est incontestablement plus complexe que les précédents : en raison du nombre d'États impliqués dans les négociations, douze pays candidats et quinze États membres ; en raison du développement considérable de l'acquis communautaire depuis les élargissements précédents ; à cause, enfin, de la disparité des niveaux de vie et de la transition encore récente vers la démocratie libérale et l'économie de marché des pays candidats, dont plusieurs ne possédaient pas de structure étatique indépendante jusqu'à une date récente<sup>5</sup>.

Dans ce contexte historique, deux critères permettent d'évaluer l'efficacité du processus d'adhésion. Le premier critère est celui de l'obligation de moyens : tout a-t-il été fait en termes d'appuis comme de

---

2. Flash Eurobaromètre 140, « Élargissement de l'Union européenne », réalisé par Eos Gallup Europe à la demande de la Commission européenne. Sondage effectué du 21 mars 2003 au 30 mars 2003, rapport analytique publié le 11 avril 2003.

3. Exception faite de l'unification de l'Allemagne.

4. L'entrée des dix nouveaux pays dans l'UE représente une augmentation de 23,1 % de la superficie de l'Union, une hausse de 19,8 % de sa population et un accroissement de 4,6 % de son PIB.

5. Les trois pays baltes, la Slovaquie et, dans une autre mesure, les deux États issus de la séparation tchécoslovaque en 1993.

contraintes pour amener les futurs États membres au niveau nécessaire ? Le deuxième est celui, non pas de l'obligation de résultats, qui ne serait pas respectueuse de la souveraineté des États, mais plutôt de l'image fidèle : le résultat des négociations permet-il de constater avec certitude que les pays candidats remplissent ou non les conditions qui leur permettront de devenir de nouveaux États de l'Union ? Il est dans cette perspective possible de constater qu'au caractère historique de cet élargissement correspond une stratégie de pré-adhésion *ad hoc* (I), et que la crédibilité et le sérieux des négociations (II) renvoient *in fine* les responsables politiques comme les citoyens à la question de savoir quelle Europe nous voulons.

#### UNE STRATÉGIE DE PRÉPARATION À L'ADHÉSION À LA MESURE D'UN ÉLARGISSEMENT HISTORIQUE

7

À la différence des quatre élargissements précédents, celui-ci s'est accompagné de la mise en place progressive d'une stratégie de pré-adhésion dont la force apparaît rétrospectivement.

##### *Un processus long*

Le processus d'adhésion peut se définir de deux façons possibles. Au sens strict, il s'agit du processus qui commence avec le dépôt officiel d'une demande d'adhésion et qui se poursuit ou non jusqu'à l'entrée effective dans l'Union de chacun des pays concernés. Au sens large, que nous retiendrons, on peut considérer que le processus d'adhésion commence avec l'évocation au Conseil Affaires générales et au Conseil européen de la perspective d'entrée de nouveaux membres et avec l'élaboration de mesures préparatoires plus ou moins directement liées à cette perspective. Cette deuxième acception permet de montrer l'importance des efforts qui précèdent une adhésion et de placer les négociations dans un contexte plus large. Elle a pour inconvénient de ne pas fixer de date incontestable au lancement du processus.

Dans le cas des douze pays candidats actuels, ce processus peut se découper en trois étapes : les préalables aux négociations (1987-1997), les négociations d'adhésion (1998-2002), l'entrée progressive dans l'Union (2003-2004).

## 1. Les préalables aux négociations

*1987 à 1996.* Dépôt des candidatures d'adhésion

*novembre 1989.* Chute du Mur de Berlin

*1990.* Lancement du programme PHARE

*1991-1994.* Signature des accords d'association

*juin 1993.* Conseil européen de Copenhague : acceptation du principe de l'élargissement et définition des critères d'adhésion

*décembre 1994.* Conseil européen d'Essen : première définition d'une stratégie de pré-adhésion

*juillet 1997.* La Commission publie l'Agenda 2000 sur l'avenir des principales politiques communautaires, les perspectives financières de l'Union pour 2000-2006 et l'élargissement de l'Union

*décembre 1997.* Conseil européen de Luxembourg : lancement du processus d'adhésion à douze pays candidats dont six (les pays de la 1<sup>re</sup> vague dits « le groupe de Luxembourg ») peuvent entamer les négociations d'adhésion

8

---

## 2. De l'ouverture à la conclusion des négociations

*30 mars 1998.* Ouverture des négociations avec six pays (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie)

*mars 1999.* Conseil européen de Berlin : adoption de l'Agenda 2000, création d'ISPA et de SAPARD et doublement de l'aide de pré-adhésion

*décembre 1999.* Conseil européen d'Helsinki : décision d'entamer des négociations d'adhésion avec les six autres pays (les pays de la 2<sup>e</sup> vague dits « le groupe d'Helsinki ») ; la Turquie est reconnue comme candidate

*février 2000.* Ouverture des négociations avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie

*février 2001.* Signature du traité de Nice (le Conseil européen de Nice s'est réuni en décembre 2000) : adoption du cadre institutionnel permettant le fonctionnement d'une UE élargie et affirmation de l'irréversibilité du processus d'élargissement

*décembre 2001.* Le Conseil de Göteborg fixe les premières échéances

*février 2002.* Ouverture de la Convention sur l'avenir de l'Europe, avec la participation des pays candidats comme observateurs

*décembre 2002.* Conseil européen de Copenhague : conclusion des négociations avec dix pays, fixation d'un objectif d'entrée dans l'Union en 2007 pour la Bulgarie et la Roumanie, décision d'ouvrir des négociations d'adhé-



sion sans délai avec la Turquie en décembre 2004 si, à cette date, le Conseil européen constate que la Turquie respecte les critères de Copenhague

### 3. De la signature du traité d'adhésion à l'entrée dans l'Union

*9 avril 2003.* Avis conforme du Parlement européen

*16 avril 2003.* Signature du traité d'adhésion à Athènes par les gouvernements des vingt-cinq États concernés

*du 17 avril 2003 au 1<sup>er</sup> mai 2004.* Participation des pays candidats signataires du traité d'adhésion aux groupes du Conseil en tant qu'observateurs actifs

*courant 2003.* Référendums d'adhésion dans les pays candidats, procédures parlementaires d'autorisation de ratification dans les États membres

*1<sup>er</sup> mai 2004.* Adhésion des dix nouveaux États membres

*juin 2004.* Élections au Parlement européen

*novembre 2004.* Fin du mandat de l'actuelle Commission européenne

9

De ce premier aperçu, il ressort que les négociations proprement dites ont été relativement rapides. Elles ont duré quatre ans et demi, de mars 1998 à décembre 2002 pour six pays (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovénie, Estonie et Chypre), et seulement trois ans, de décembre 1999 à décembre 2002, pour la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et Malte – l'exemple de la Bulgarie et de la Roumanie montrant en revanche que les négociations peuvent s'étirer sur au moins six ans. Mais cet aperçu chronologique fait aussi apparaître que les négociations ont été précédées et accompagnées d'une phase de préparation beaucoup plus longue qui se poursuit jusqu'à l'adhésion : quatorze ans pour la Pologne et la Hongrie si l'on part du programme PHARE (1990) pour aller jusqu'en mai 2004, et en tout cas une douzaine d'années en partant de la signature des accords d'association.

#### *Des instruments qui précèdent une stratégie*

De 1990 à 1993, la possibilité de l'élargissement est évoquée mais non officialisée. Deux instruments, devenus par la suite fondamentaux dans la stratégie de pré-adhésion, ont été mis en place dès le début des années 1990, sans lien avec un échéancier d'élargissement : le programme PHARE et les accords d'association, dits « accords européens ».

*Le programme PHARE*

Lors d'un sommet du G7 en juillet 1989, 24 pays industrialisés avaient demandé à la Commission européenne de prendre en charge la coordination des différentes aides qu'ils comptaient apporter aux pays d'Europe centrale et orientale. La Commission a ainsi adopté le programme PHARE, acronyme de « Pologne Hongrie aide à la reconstruction économique », approuvé par le Conseil européen en décembre 1989, immédiatement après la chute du Mur de Berlin<sup>6</sup>. Ce programme s'est rapidement étendu aux pays voisins : dès la première année, à la Bulgarie et à la Tchécoslovaquie, puis en 1991 à la Roumanie et enfin, en 1992, aux pays Baltes et à la Slovénie. À l'origine, PHARE était destiné à apporter un soutien financier aux efforts des pays d'Europe centrale et orientale dans leur transition vers l'économie de marché. C'est à partir du Conseil européen d'Essen de décembre 1994 que ce programme devient un instrument de préparation à l'adhésion, notamment de reprise de la législation communautaire par les pays candidats. L'exemple de PHARE est doublement intéressant : d'une part, parce que lors des élargissements précédents, les pays candidats n'avaient pas bénéficié d'aide de pré-adhésion et, d'autre part, parce que la mise en œuvre de PHARE, précisée au fil du temps, aura duré jusqu'à quatorze années, de 1990 à 2004, pour la plupart des pays candidats actuels, voire jusqu'à dix-sept ans pour la Roumanie et la Bulgarie qui doivent adhérer en 2007.

*Les accords d'association*

Les premiers accords européens furent signés dès la fin de l'année 1991, et ce n'est qu'après coup qu'ils ont été insérés dans une stratégie de préparation à l'adhésion. Les accords européens sont une forme spécifique des accords d'association signés avec des pays tiers depuis 1963 au titre de l'article 310 (ex-article 238) du traité CE : des pays méditerranéens (Grèce, Turquie, Chypre et Malte), les pays dits ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) ainsi que les pays du Machrek et du Maghreb. Contrairement aux accords d'association conclus avec la Grèce (en 1963) et la Turquie (en 1964), la version initiale proposée par la Communauté européenne aux pays d'Europe centrale et orientale ne comportait aucun lien entre le statut de pays associé et une éventuelle adhésion. Le président de la Commission, M. Jacques Delors, avait

---

6. 9 novembre 1989.

d'ailleurs indiqué au Parlement européen, en janvier 1990, que l'association ne devait pas être considérée comme une « antichambre à l'adhésion ». C'est pourtant ce rôle, en quelque sorte une fonction d'apprentissage, qu'ont joué les accords européens dont l'importance tend aujourd'hui à être oubliée. À l'origine, la Communauté aurait préféré que ces accords ne visent que l'organisation progressive d'une zone de libre échange. Mais après le sommet de Copenhague et la décision de principe d'élargir l'Union, le texte des accords fut remanié afin d'élever l'adhésion des pays signataires au rang d'objectif ultime de l'association<sup>7</sup>. Le lien association-adhésion devint essentiel. Le Conseil européen d'Essen en 1994 « confirme les conclusions des Conseils européens de Copenhague et de Corfou, selon lesquelles les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne dès qu'ils seront en mesure de remplir les conditions préalables correspondantes<sup>8</sup> ». La stratégie de rapprochement mise en place à Essen s'adresse aux pays ayant conclu des accords européens : « Cette stratégie a été conçue en fonction des besoins des pays qui ont conclu un accord européen avec l'Union européenne et elle sera étendue à d'autres pays avec lesquels des accords de ce type seront conclus à l'avenir<sup>9</sup>. » À cette occasion, le Conseil européen a invité les États baltes et la Slovénie à conclure de tels accords afin d'être inclus dans la stratégie de rapprochement.

11

Néanmoins, la fonction des accords européens dans le processus d'adhésion est surtout politique et pratique. Leur entrée en vigueur ne constitue ni un préalable juridique au dépôt de candidature ni une garantie d'ouverture des négociations. Il suffit d'observer le délai qui sépare la ratification d'un accord d'association par la Turquie (1964) et la date éventuelle d'ouverture des négociations (décembre 2004), ou les délais qui s'appliquent à Malte et Chypre, respectivement 1971 et 2000, et 1973 et 1998. Si les accords européens sont entrés en vigueur avant

---

7. Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993) affirment ainsi que « le Conseil européen est convenu que la coopération future avec les pays associés sera orientée vers l'objectif d'adhésion qui a été fixé à présent ». En conséquence, l'accord d'association avec la Hongrie, qui résulte d'une décision du Conseil et de la Commission du 13 décembre 1993, comporte le considérant suivant : « sachant que l'objectif ultime de la Hongrie est de devenir membre de la Communauté et que la présente association contribuera, selon l'avis des parties, à atteindre cet objectif », tandis que son article premier dispose : « Les objectifs de cette association sont [...] d'établir des règles politiques et pratiques nouvelles comme base de l'intégration de la Hongrie dans la Communauté. »

8. Conclusions de la présidence, Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994.

9. *Ibid.*

l'ouverture des négociations avec la Pologne et la Hongrie, c'est le contraire qui s'est produit pour les pays Baltes et la Slovaquie.

12 En substance, les accords européens auront eu deux mérites dans le processus d'élargissement : celui de préparer l'entrée dans le marché intérieur en instaurant progressivement une zone de libre-échange et celui, spécifique par rapport aux autres accords d'association, d'instituer un dialogue politique entre la Communauté et chacun des pays associés, reposant à la fois sur l'affermissement de la démocratie chez chacun d'entre eux et sur les relations de bon voisinage entre les uns et les autres. Le cadre institutionnel est constitué d'un Conseil d'association, composé, d'une part, de représentants du Conseil et de la Commission et, d'autre part, de représentants du gouvernement de l'État associé. Un comité d'association assure le suivi des travaux. Par ailleurs, une Commission parlementaire d'association, composée de membres du Parlement européen et du parlement national de l'État associé, peut formuler des recommandations au Conseil d'association.

Les accords européens ont également ouvert la possibilité aux pays candidats de participer aux agences et programmes communautaires.

### *La décision de principe de l'élargissement et la définition de critères d'adhésion*

Il existe un équilibre dans la progression vers l'adhésion, qui reflète le débat aujourd'hui dépassé entre approfondissement et élargissement. À chaque grande étape du processus d'élargissement correspond en effet une mise au point des conditions dans lesquelles l'élargissement pourra s'effectuer. Le Conseil européen de Copenhague de 1993, qui lie l'acceptation de principe de l'élargissement à la définition de critères d'adhésion, en offre l'une des meilleures illustrations. Mais on retrouve cet équilibre à d'autres moments : à Essen où l'adoption d'une stratégie d'adhésion répond au dépôt des candidatures, à Luxembourg où le renforcement de cette stratégie précède l'ouverture des négociations d'adhésion, à Nice où la signature du traité permet de rendre l'élargissement irréversible, à Copenhague l'an dernier, où la conclusion des négociations a pour corollaire l'adoption de clauses spécifiques de protection du fonctionnement du marché intérieur et de l'espace judiciaire commun.

La définition des critères d'adhésion résulte de demandes françaises. Après l'acceptation par le Conseil Affaires générales d'un paquet de libéralisation commerciale proposé par la Commission européenne pour accélérer l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans

l'UE (Luxembourg, 8 juin 1993), la France avait obtenu que soit annexé au document de travail du sommet un texte définissant des « critères de convergence », à l'instar de l'Union économique et monétaire, que devraient atteindre ces pays pour entrer dans l'Union. Cette demande a conduit à l'adoption de critères d'adhésion par le Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993.

### *Les critères de Copenhague*

Ces critères sont présentés comme suit : « L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire<sup>10</sup>. »

13

Il s'agit d'un moment clé dans le processus d'adhésion. Il est devenu d'usage de distinguer trois catégories de critères même si la rédaction de Copenhague les cite sur le même plan : les critères politiques (présence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection) ; les critères économiques (existence d'une économie de marché viable, capacité à faire face à la pression de la concurrence et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union) ; le critère de la reprise de l'acquis communautaire (capacité des pays candidats à assumer les obligations de l'UE et notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire).

Cette distinction est fondamentale pour comprendre le caractère novateur des conclusions de Copenhague. Le critère politique a acquis ultérieurement un statut à part en ce qu'il est devenu un préalable à l'ouverture de négociations, alors que les critères économiques et de reprise de l'acquis sont des préalables à l'adhésion. Ceci est inscrit en toute clarté dans les conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 : « Le respect des critères politiques de Copenhague constitue un préalable à l'ouverture de toute négociation d'adhésion. Les critères économiques et la capacité à assumer les obli-

---

10. Conclusions de la présidence, Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993.

gations qui découlent de l'adhésion ont été et doivent être appréciés d'une manière prospective et dynamique. » Ce point est répété dans les conclusions du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999<sup>11</sup>, ce qui explique la situation de la Turquie, qui s'est vu reconnaître le statut de pays candidat à Luxembourg et à Helsinki, mais avec laquelle l'Union se refuse pour l'instant à ouvrir des négociations, en considérant que la Turquie ne respecte pas les critères politiques. Le moment venu, cette distinction pourrait par ailleurs s'appliquer à des pays des Balkans occidentaux qui déposeraient leur candidature<sup>12</sup>. Les négociateurs turcs estiment que l'Union fait à l'égard de leur pays une application inéquitable du traité. Selon eux, les autres pays candidats ne se seraient pas vu opposer cette distinction<sup>13</sup>; en outre, rien dans le traité ne permettrait d'effectuer celle-ci. Au contraire, les négociateurs de l'Union déduisent de la lecture du traité que le Conseil européen a précisé la mise en œuvre de la procédure d'admission. Dans le traité de Rome, l'article 237 CEE, qui réglait cette procédure, stipulait que « Tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté ». L'article 49 du traité sur l'Union européenne (ex-article O) précise que « Tout État européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'Union ». Et l'article 6, paragraphe 1, stipule que « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ». Cette précision est formelle car il avait toujours été considéré que l'article 6 (ex-article F), en faisant référence explicitement aux principes démocratiques et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, était une condition « constitutionnelle » de l'adhésion<sup>14</sup>.

Les critères économiques ont été parfois critiqués par les avocats d'un élargissement rapide comme manquant d'objectivité (comment

---

11. « Le Conseil européen rappelle qu'une condition préalable à l'ouverture des négociations d'adhésion est le respect des critères politiques fixés par le Conseil européen de Copenhague et que l'adhésion à l'Union est subordonnée au respect de tous ces critères. »

12. La Croatie est le premier des cinq pays dits des Balkans occidentaux à avoir déposé sa candidature le 21 février 2003 (les autres étant l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie-et-Monténégro).

13. Encore que la question se soit posée de façon hypothétique pour la Slovaquie en cas de succès électoral de M. Meciar.

14. Philippe Léger (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Bruxelles, Dalloz, 2000.

faire la part des choses entre les différents modèles possibles d'économie de marché ?) et, de même que les critères politiques, comme unilatéraux, en quelque sorte arbitraires. C'est oublier cependant que les critères de Copenhague s'appliquent à des pays qui sont candidats. Ils ne s'appliquent pas à une relation contractuelle. Ils sont la contrepartie d'un élément d'appréciation plus général, à savoir la capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres, considération qui figure dans les conclusions de Copenhague immédiatement après la description des critères : « La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats<sup>15</sup>. »

Le Conseil européen a précisé la signification du critère de reprise de l'acquis communautaire à Luxembourg et à Helsinki en insistant sur la nécessité non seulement d'une transposition de l'acquis de l'Union sur le plan législatif mais aussi de sa mise en œuvre dans la pratique.

On peut observer enfin que les critères de Copenhague ne mentionnent pas le respect du principe du règlement pacifique des différends et l'importance des relations de bon voisinage. C'est seulement sous l'angle du respect des minorités que peut être abordée la question de la coopération régionale. Cela étant, le règlement des différends frontaliers et l'établissement de relations de bon voisinage constituent une exigence de même rang que les critères de Copenhague. L'Union européenne a traité cette question à l'aide du dialogue politique établi par les accords d'association et du Pacte de stabilité, initiative française dont le principe a été approuvé par le Conseil européen de Copenhague en juin 1993, et de la Conférence européenne, autre initiative française décidée au Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997. Les conclusions d'Helsinki sont sans ambiguïté sur ce point : « Le Conseil européen insiste sur le principe du règlement pacifique des différends conformément à la Charte des Nations unies et invite instamment les pays candidats à tout mettre en œuvre pour régler leurs différends frontaliers éventuels, ainsi que d'autres questions du même ordre. À défaut, ils devraient porter leur différend devant la Cour internationale de justice dans un délai raisonnable. » Si l'entrée de Chypre divisée dans l'Union montre les limites de cette approche, le processus d'adhésion a amené plusieurs pays candidats à

15. Conclusions de la présidence, Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993.

surmonter des différends et à prendre l'habitude de travailler ensemble pour la protection des minorités nationales.

Ainsi, l'élargissement à l'Est se caractérise par l'élaboration d'une doctrine sur les conditions d'entrée dans l'Union. Ce corps de doctrine a permis de développer une stratégie de préparation à l'adhésion.

*Le dépôt des candidatures et l'adoption d'une stratégie de pré-adhésion*

16 À la suite du sommet de Copenhague, les pays d'Europe centrale et orientale déposent leur candidature, de mars 1994, pour la Hongrie, à décembre 1996, pour la Slovaquie<sup>16</sup>. La Turquie avait quant à elle déposé sa candidature dès avril 1987, et Chypre et Malte en juillet 1990. Faire acte de candidature n'entraîne cependant pas l'ouverture automatique des négociations, mais éventuellement la décision du Conseil de commencer la procédure d'admission prévue par le traité, en l'espèce l'article 49 (ex-article O) du Traité sur l'Union européenne<sup>17</sup>. L'ouverture des négociations elle-même est une étape supplémentaire qui dépend d'une décision du Conseil européen (dont l'intervention n'est pas mentionnée dans l'article 49 du traité sur l'Union européenne) sur proposition du Conseil Affaires générales et éventuellement après demande par celui-ci d'un avis à la Commission. Pour les pays d'Europe centrale et orientale, le Conseil Affaires générales a décidé de lancer la procédure d'admission dans l'année où il a reçu les demandes d'adhésion<sup>18</sup>.

C'est dans ce contexte, au sommet d'Essen<sup>19</sup>, que l'Union européenne met en place, pour la première fois dans l'histoire de ses élargissements successifs, une stratégie globale de préparation à l'adhésion. Elle reprend pour cela des instruments existants qu'elle complète par une approche plus large. Pour l'essentiel, cette stratégie repose sur deux axes, les relations structurées et la préparation au marché intérieur.

---

16. Hongrie : 31 mars 1994, Pologne : 5 avril 1994, Roumanie : 22 juin 1995, Slovaquie : 27 juin 1995, Lettonie : 13 octobre 1995, Estonie : 24 novembre 1995, Lituanie : 8 décembre 1995, Bulgarie : 14 décembre 1995, République tchèque : 17 janvier 1996, Slovaquie : 10 juin 1996.

17. L'actuel article 49 du traité sur l'Union européenne a été mis en œuvre pour la première fois pour la Croatie à la suite de sa demande d'adhésion.

18. Le 17 juillet 1995 par exemple pour la Roumanie et la Slovaquie, le 30 octobre 1995 pour la Lettonie, le 4 décembre 1995 pour l'Estonie, etc.

19. Les 9 et 10 décembre 1994, le Conseil européen d'Essen approuve la stratégie présentée par le Conseil et la Commission à la demande du Conseil européen de Corfou.



*Dialogue institutionnel*

Les relations structurées consistent en la mise en place d'un cadre multilatéral pour évoquer des questions d'intérêt commun entre l'Union européenne et les pays ayant conclu un accord européen. Elles complètent donc le dialogue politique bilatéral existant dans le cadre des accords d'association. Le Conseil européen avait pris la décision d'établir ces relations structurées au sommet de Copenhague, après avoir fixé l'objectif d'adhésion.

Ce dialogue multilatéral est instauré à tous les niveaux politiques de l'Union : chefs d'État et de gouvernement, lors de réunions annuelles en marge du Conseil européen ; ministres des Affaires étrangères, lors de réunions trimestrielles portant sur le processus d'intégration ; autres sessions ministérielles du Conseil une fois par an ou par semestre.

Le volet bilatéral, dans le format UE/pays européen associé, reprend l'existant, à savoir les réunions des Conseils d'association prévues dans le cadre des accords européens.

17

Ce dialogue structuré est à la fois une mesure de confiance – donner un signal de rapprochement de l'appartenance à l'UE –, une mesure de transparence – amener les pays candidats à se parler entre eux et à traiter d'éventuelles difficultés bilatérales dans un format qui préfigure l'UE élargie –, et une mesure pratique – mettre en place des enceintes politiques qui permettront d'effectuer les négociations lorsqu'elles auront commencé. La portée des relations structurées est large puisqu'elle recouvre tant le domaine communautaire que la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que la justice et les affaires intérieures. Le Comité des représentants permanents<sup>20</sup> assure la coordination horizontale du dialogue.

Des conclusions mêmes d'Essen, « l'élément principal de la stratégie de rapprochement est la préparation des pays associés à l'intégration dans le marché intérieur de l'Union<sup>21</sup> ». Il s'agit, avant l'ouverture des négociations, d'inciter les pays associés à rapprocher leur législation de celle de l'Union.

Deux instruments sont utilisés dans cette perspective. En premier lieu, le Conseil européen charge la Commission d'élaborer un *Livre blanc* sur le marché intérieur décrivant les mesures que les pays associés devront adopter, mais aussi de proposer des formes concrètes de coopé-

20. COREPER II : les ambassadeurs.

21. Conclusions de la présidence, Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994.

ration de la part de l'Union. En second lieu et pour la mise en œuvre du *Livre blanc*, l'Union européenne adapte le programme PHARE. Ce programme devient, sur une base indicative, un instrument amélioré de financement à moyen terme. Il permet davantage de promouvoir la mise en place d'infrastructures, la coopération interrégionale et l'assistance technique de l'UE.

### *Le lancement des négociations et le renforcement de la stratégie de pré-adhésion*

Comme dans tous les élargissements de l'Union, la phase préparatoire du processus s'achève avec l'ouverture des négociations. La différence, en l'espèce, tient au renforcement de la stratégie de pré-adhésion mise en place pour la première fois pour cet élargissement.

18 Conservant cet équilibre déjà observé entre franchissement d'une étape vers l'appartenance à l'Union et renforcement du dispositif de reprise de l'acquis, le Conseil européen de Luxembourg (12 et 13 décembre 1997) prend deux types de décisions.

D'abord, selon ses propres conclusions, il prend « les décisions nécessaires pour lancer l'ensemble du processus d'élargissement ». Pour ce faire, il insère explicitement ses décisions dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 49, texte dont on a vu qu'il ne mentionnait pas le rôle du Conseil européen<sup>22</sup>. Il procède lui-même à l'examen de la situation individuelle de chacun des pays candidats sur la base des avis rendus par la Commission et du rapport de la présidence du Conseil. À la lumière de cet examen, il lance un processus d'adhésion *englobant*, à l'époque, les dix États candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre.

À ce stade du processus, il convient de faire deux observations.

En premier lieu, le poids des opinions publiques n'intervient guère dans la décision d'élargissement qu'à travers les débats du Conseil européen, eux-mêmes naturellement préparés par les positions des ministres des Affaires étrangères dans l'ancien Conseil Affaires générales. Ni le

---

22. L'article 49 du TUE dispose que « tout État européen *qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1*, peut demander à devenir membre de l'Union. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen, qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent. Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

Parlement européen ni les Parlements nationaux ne sont saisis du principe même d'un élargissement. En aval, ce sont les gouvernements qui décident, au cas par cas, des périmètres successifs de l'Union et du caractère doublement européen et démocratique qu'un État doit présenter pour déposer une demande d'adhésion. L'avis conforme que doit rendre le Parlement européen au titre de l'article 49 intervient en fin de processus, après la conclusion des négociations<sup>23</sup>. Il est également possible de constater, sans surprise compte tenu de l'importance stratégique d'un élargissement, que le Conseil européen dessaisit en quelque sorte les ministres des Affaires étrangères de la responsabilité politique de lancer l'élargissement, même si juridiquement la procédure de l'article 49 requiert l'accord du Conseil Affaires générales.

Deuxième observation, le Conseil européen ajoute une décision politique au traité puisqu'il prend une décision de principe sur le lancement global d'un élargissement à douze pays et distingue ensuite, dans ses conclusions, l'autorisation de lancer effectivement des négociations, qu'il donne pour six d'entre eux, mais reporte pour les autres qu'il n'estime pas prêts. Le caractère global ressort des paragraphes 10 : le Conseil européen « a décidé de lancer un processus d'adhésion englobant les dix États candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre<sup>24</sup> », et 11 : « Le processus d'adhésion sera lancé le 30 mars 1998 par une réunion des ministres des Affaires étrangères des quinze États membres de l'Union européenne, des dix États candidats de l'Europe centrale et orientale et de Chypre à travers l'établissement d'un dispositif d'encadrement unique pour ces États candidats<sup>25</sup>. » Le lancement effectif des négociations est autorisé au paragraphe 27 : « Le Conseil européen décide de convoquer au printemps 1998 des conférences intergouvernementales bilatérales pour commencer les négociations avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovénie sur les conditions de leur admission dans l'Union et les adaptations des traités que cette admission entraîne. » « Parallèlement, la préparation des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie sera accélérée en particulier par le biais de l'examen analy-

19

23. Le Parlement européen a rendu son avis conforme pour l'entrée des dix pays le 9 avril 2003, une semaine avant la signature du traité d'adhésion à Athènes.

24. Malte prit place dans le groupe d'Helsinki.

25. Conclusions de la présidence, Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997.

tique de l'acquis de l'Union<sup>26</sup>. » Il convient de rappeler enfin que, juridiquement, c'est la décision prise par les ministres des Affaires étrangères en Conseil Affaires générales qui ouvre les négociations.

*Une stratégie de pré-adhésion renforcée*

Au lancement politique de l'élargissement correspond un renforcement de la stratégie de pré-adhésion, selon trois axes : la création de partenariats pour l'adhésion, l'augmentation de l'aide de pré-adhésion, le recours à un examen analytique de l'acquis.

20 Nouvel instrument, le partenariat pour l'adhésion permet de mobiliser dans un cadre unique toutes les formes d'assistance aux États candidats. Pour chacun d'entre eux, ce cadre unique décline de façon détaillée, d'une part, les priorités à suivre pour la reprise de l'acquis, d'autre part, les moyens financiers disponibles à cet effet. Le partenariat pour l'adhésion est en quelque sorte un contrat entre un candidat et l'Union, contrat qui possède un pendant national, le programme national de reprise de l'acquis défini par le candidat, et qui permet de mettre en rapport objectifs de négociations et ressources financières et d'imposer des conditions à la mobilisation de ces ressources. L'intérêt de ce type d'instrument est d'obliger un pays candidat à faire lui-même le point de sa situation et à se mettre en ordre de bataille pour la négociation. La conclusion des partenariats d'adhésion, qui fait l'objet d'une négociation entre États membres au sein d'un groupe géographique du Conseil, le groupe Europe centrale, puis avec le candidat concerné, est une préfiguration de la négociation d'adhésion proprement dite. Elle se poursuit de façon cyclique en même temps que les négociations d'adhésion.

Le renforcement de l'aide de pré-adhésion s'effectue à la fois sur le plan qualitatif et quantitatif par la création de deux instruments supplémentaires de pré-adhésion, ISPA et SAPARD<sup>27</sup>, et par le doublement des enveloppes allouées aux pays candidats au titre de la préparation à l'adhésion.

Comme son nom l'indique, ISPA, Instrument structurel de pré-adhésion, vise à favoriser l'alignement des pays candidats sur les normes d'infrastructures communautaires et prévoit une contribution financière pour des mesures en matière d'environnement et d'infrastructure de transport. Le Conseil européen de Luxembourg précise qu'ISPA privi-

---

26. *Ibid.*

27. Règlements (CE) du Conseil n° 1267/1999 et n° 1268/1999 du 21 juin 1999.

légie des actions similaires à celles du Fonds de cohésion. SAPARD, programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural, a pour objectif de soutenir l'adaptation et l'organisation du secteur de l'agriculture, d'aider au développement des zones rurales, et de favoriser la mise en œuvre de l'acquis communautaire en matière de politique agricole commune.

La création de ces deux instruments supplémentaires permet de réorienter le programme PHARE pour le consacrer exclusivement aux priorités liées à l'adhésion, c'est-à-dire la reprise de l'acquis communautaire, par le renforcement de la capacité administrative et judiciaire et par des investissements liés à la reprise et à l'application de l'acquis. Avec 1 560 millions d'euros par an pour la période 2000-2006, l'enveloppe PHARE reste sensiblement la même, mais le montant total des aides de pré-adhésion double puisque sur la même période sont alloués aux pays candidats 520 millions d'euros par an au titre de SAPARD et 1 040 millions d'euros par an au titre d'ISPA.

21

On verra que l'examen analytique de l'acquis, comme d'ailleurs la procédure de suivi décidée à Luxembourg sont à la fois partie intégrante des négociations au sens strict et de la stratégie de pré-adhésion.

#### DES NÉGOCIATIONS EXIGEANTES ET SÉRIEUSES QUI NÉCESSITENT, À LA VEILLE DES ADHÉSIONS, UN EFFORT IMPORTANT D'EXPLICATION VIS-À-VIS DES OPINIONS PUBLIQUES

##### *Des négociations exigeantes et sérieuses*

L'efficacité des négociations d'adhésion proprement dites a fait l'objet de débats récurrents au sein même des négociations. Les pays candidats n'ont eu de cesse de trouver ces négociations trop lentes et, paradoxalement, inéquitables, les amenant selon eux à reprendre telles quelles des obligations qui ne tiendraient pas compte de leur situation historique. Dans leur majorité, les États membres (l'opposition entre les deux expressions « États membres » et « pays candidats » est elle-même éclairante) ont au contraire estimé que les négociations allaient trop vite et ne permettaient pas de vérifier la reprise effective de l'acquis communautaire.

Au-delà de ces postures, nous verrons que :

1. les principes mêmes de la négociation visent à résoudre cette contradiction ;
2. la mécanique de la négociation oblige à couvrir tout l'acquis communautaire ;

3. la Commission joue un rôle central sous un contrôle étroit des États membres.

*Les principes de la négociation*

Cet élargissement s'est effectué selon les principes qui avaient gouverné les élargissements précédents, à savoir le caractère intergouvernemental des négociations et l'adhésion selon les mérites propres. L'importance historique de cet élargissement a conduit l'Union européenne à compléter ces principes en qualifiant le processus de global et d'inclusif et en affirmant les principes de la différenciation et du rattrapage.

• L'intergouvernementalité

22 Le caractère intergouvernemental de la négociation est un principe fondamental puisqu'il impose la règle de l'unanimité dans la prise de décision, qu'il s'agisse de la définition d'une position commune à Quinze, ou bien, évidemment, de l'acceptation par un pays candidat de la position de l'UE. Au sens juridique strict, il n'y a pas eu de mise en minorité ni d'un actuel, ni d'un futur État membre, dans le processus d'adhésion. L'intergouvernementalité a pour corollaire le caractère bilatéral de la négociation<sup>28</sup>. Il s'agit d'une négociation entre l'UE et chaque État candidat et non d'une négociation entre l'UE et un hypothétique bloc de pays candidats. Il ne s'agit pas non plus de négociations directes entre chacun des États membres et les États candidats. Le point de passage obligé est l'élaboration d'une position commune de l'Union européenne qui en assure la négociation avec les gouvernements des pays candidats par l'intermédiaire de la présidence, elle-même assistée par la Commission. Une autre conséquence de l'intergouvernementalité est de donner aux ministres des Affaires étrangères la responsabilité de la négociation, conformément à la nature d'un processus qui engage les relations extérieures des États et au rôle politique traditionnellement dévolu au Conseil Affaires générales/ancienne formule dans la construction européenne.

• Les mérites propres : différenciation et rattrapage

L'adhésion selon les mérites propres avait déjà guidé les négociations d'élargissement avec l'Autriche, la Finlande, la Suède et la

---

28. Par exemple, paragraphe 10 des conclusions du Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) : « Le Conseil européen [...] a décidé d'organiser en février 2000 des conférences intergouvernementales bilatérales en vue d'entamer des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, etc. »

Norvège<sup>29</sup>. Deux acceptions en sont habituellement données. L'adhésion, en premier lieu, obéit à un processus technique et objectif. C'est au pays candidat d'administrer la preuve qu'il a repris l'acquis communautaire. Des motifs politiques ne peuvent permettre de dispenser un pays candidat de reprendre une partie des obligations communes des États membres. En second lieu, le principe des mérites propres permet de maintenir la séparation entre les candidatures : le retard d'un pays candidat ne peut être opposé à un autre pour retarder son adhésion.

Ces principes ont été complétés au cours du processus d'adhésion. Les négociateurs font ainsi volontiers référence au principe de différenciation, qui reprend la notion, comprise dans les mérites propres, d'une approche individuelle par pays, mais permet aussi de mettre en avant les difficultés particulières subies par un pays candidat dans la reprise de l'acquis et de lui consentir des conditions plus avantageuses<sup>30</sup>. Par exemple, dans la négociation du chapitre « Agriculture », les pays Baltes ont mis en avant la rigueur arctique de leur climat et leur appartenance jusqu'à une date récente à l'Union soviétique pour demander des références plus favorables dans le calcul de leurs quotas de production. À l'opposé, Malte et Chypre ont souvent mis en avant leur insularité pour demander des exemptions<sup>31</sup>. La Pologne a quant à elle fait valoir les difficultés propres à un grand pays<sup>32</sup>.

23

Le principe du « rattrapage » constitue un autre développement du principe dit des mérites propres. Il consiste simplement à affirmer qu'un pays qui a commencé ses négociations après un autre, peut entrer en même temps, voire avant celui qui a ouvert ses négociations le premier. Cette notion a été consacrée par le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) dans les termes suivants : « Les pays candidats qui viennent d'être insérés dans le processus de négociation auront la possibilité de rejoindre dans un délai raisonnable les pays candidats avec lesquels les négociations sont déjà en cours. » Il s'agissait pour les pays de

29. Conseil européen de Copenhague (juin 1993), paragraphe 4 : « Le Conseil européen a rappelé que les négociations seraient, dans la mesure du possible, menées simultanément, chaque pays candidat étant traité selon ses mérites propres. »

30. Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999), paragraphe 11 : « Au cours des négociations, chaque pays candidat sera apprécié selon ses particularités. Ce principe s'appliquera lorsque seront abordés les différents chapitres et que seront menées les négociations. »

31. Ainsi, Malte est le seul des dix nouveaux membres à avoir obtenu une période transitoire dans le domaine de la protection de la nature, pour l'application de la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages.

32. On compte environ 45 mesures transitoires s'appliquant à la Pologne, contre 24 en moyenne pour les neuf autres nouveaux membres.

la deuxième vague, dits du groupe d'Helsinki, de pouvoir rattraper ceux de Luxembourg, comme cela est advenu par la suite pour quatre d'entre eux (Lituanie, Lettonie, Slovaquie et Malte), mais non pour la Roumanie et la Bulgarie.

- Globalité et caractère inclusif du processus

Le principe de globalité et le caractère « inclusif » et évolutif du processus d'élargissement ont une signification moins précise. On les trouve cités dans les conclusions du sommet de Luxembourg (décembre 1997). On les comprend par opposition à la référence au rythme des négociations propre à chaque État, rappelée pour équilibrer la mention d'un processus « global, inclusif et évolutif<sup>33</sup> ».

24 Pour les praticiens, la référence à la globalité est utilisée de deux façons différentes. Elle peut servir à défendre les intérêts des pays en retard dans le processus d'adhésion pour marquer qu'ils ne doivent pas être définitivement distancés. C'était toute la crainte de la Bulgarie et de la Roumanie d'un « décrochage » qui les aurait cantonnées dans une vague ultérieure d'élargissement comprenant d'autres pays comme les Balkans occidentaux et la Turquie. D'où l'insistance de ces deux pays, au nom de la globalité et de l'inclusivité du processus, à obtenir à Copenhague, en décembre 2002, la reconnaissance d'un objectif d'adhésion en 2007.

La référence à la globalité est également utilisée par les négociateurs pour rappeler que les chapitres de négociation sont clos provisoirement. Tant que l'ensemble de la négociation n'est pas conclu, il est possible à tout moment, en principe, de revenir sur une partie des accords. De ce point de vue, le traitement global des dossiers est le pendant des principes d'intégrité et d'indivisibilité de l'acquis communautaire.

Le caractère inclusif du processus fait référence à l'idée que, même si les pays adhèrent selon leurs mérites et leurs rythmes propres, les douze pays candidats de Luxembourg et d'Helsinki appartiennent politiquement à une même vague d'élargissement. Ceci s'est d'ailleurs traduit du point de vue institutionnel par le dispositif d'encadrement unique mis en place par le Conseil européen de Luxembourg : les ministres des Affaires étrangères des Quinze rencontrent en tant que de besoin leurs homologues des douze pays candidats. Même si la négo-

---

33. Conclusions de la présidence, Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997, paragraphe 2 : « Cet élargissement est un processus global, inclusif et évolutif, qui se déroulera par étapes, selon des rythmes propres à chaque État candidat en fonction de son degré de préparation. »



ciation se déroule en format UE+1, il existe donc une enceinte à 15+12 et une forme de reconnaissance par l'UE du *groupe* que constituent les pays candidats.

*L'objet de la négociation : l'acquis actuel*

La négociation porte sur la reprise par les pays candidats de l'acquis politique et communautaire actuel, c'est-à-dire l'ensemble de l'acquis recensé au titre de l'année précédente, sans exception suivant le « principe d'indivisibilité de l'acquis », mais sans anticipation sur l'acquis en cours de développement entre les États membres. Les négociations communautaires à Quinze étaient donc en principe sans lien avec les négociations d'adhésion, même si à l'évidence, comme l'a fait la France dans le domaine de la sécurité maritime lors de l'adoption des paquets Erika I et II, le développement à un moment donné de l'acquis sur des sujets sensibles entraîne une insistance plus forte sur le respect par les pays candidats des obligations liées à ce sujet.

25

- Les chapitres de négociation

Pour les besoins de la négociation, l'acquis a été divisé en 31 chapitres qui recouvrent l'ensemble de l'action d'un État<sup>34</sup>. Les chapitres portent pour certains sur des matières communautaires, comme le chapitre « Agriculture », pour d'autres sur l'acquis politique, « Politique étrangère et de sécurité commune », ou sur des matières mixtes, par exemple « Justice et affaires intérieures ». C'est à travers ces 31 chapitres que sont transposées les 80 000 pages du *Journal officiel des Communautés européennes* (le traité d'adhésion lui-même faisant 5 000 pages), au rythme de l'adoption d'environ une centaine de lois par an par les Parlements des pays candidats pendant la période active des négociations. Si l'on multiplie le nombre de pays candidats, 12, par le nombre de chapitres, 31, on peut dire que le processus d'adhésion a rendu nécessaire le règlement de 372 sujets de négociation. On peut répartir ces 372 dossiers dans le nombre d'années utilisé en moyenne pour cet élargissement pour avoir une idée, très grossière, du rythme des négociations.

- Le screening

Le traitement des chapitres a obéi au circuit suivant. Dans un premier temps, un examen analytique de l'acquis ou *screening* a permis à

---

34. Voir la liste des 31 chapitres en annexe, p. 55.

la Commission d'identifier l'acquis actuel, de le présenter aux pays candidats et de relever, lors de cette phase de pré-négociation, les difficultés qu'allait rencontrer chacun d'entre eux. Cette étape, lancée par le sommet de Luxembourg (décembre 1997), a commencé en même temps pour les douze pays candidats, en relation directe avec l'examen de chacun des chapitres pour les six pays du groupe de Luxembourg et dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion pour les autres.

- L'élaboration des positions communes

26 Dans un second temps a commencé la négociation proprement dite : élaboration par la Commission d'un projet de position commune (PPC) au fur et à mesure des chapitres et des pays, négociation de ce texte au sein du groupe « élargissement », adoption d'une position commune de l'Union européenne, présentation par la Commission de cette position au pays candidat concerné, réponse et éventuellement contre-proposition à la Commission du pays candidat, négociation par le groupe « élargissement » des éléments transmis par la Commission, puis de nouveau navette s'il y a lieu, sinon proposition de clôture provisoire du chapitre, d'abord en groupe « élargissement », puis en Comité des représentants permanents (COREPER), en Conseil Affaires générales (les quinze ministres des Affaires étrangères), ensuite et enfin en Conférence intergouvernementale d'adhésion (à 15+1) avec le négociateur en chef du pays candidat (il est arrivé qu'à ce stade des pays candidats refusent la clôture du chapitre).

Le lien entre la stratégie de pré-adhésion et la négociation chapitre par chapitre est assuré par la référence au cadre et au contenu des accords européens ainsi que des partenariats d'adhésion. Ces textes servent à la Commission et au groupe « élargissement » de guide de lecture des chapitres.

Le rythme a pu être tenu grâce à l'adoption, sous présidence française, au Conseil européen de Nice (décembre 2000), d'une feuille de route fixant un calendrier de traitement des chapitres par présidence. Cette décision a été essentielle car elle a créé une pression politique forte sur les présidences successives dont le bilan, en matière d'élargissement, a consisté pendant un temps à montrer que la feuille de route avait été tenue.

- Les périodes transitoires

L'essentiel de la négociation porte non pas sur les 80 000 pages de droit communautaire mais sur les périodes transitoires d'adaptation,

voire les dérogations, demandées généralement par les pays candidats et acceptées par l'Union, mais aussi parfois par les États membres et imposées par l'Union aux pays candidats. Conformément à la position générale de négociation de l'Union, les périodes transitoires sont exceptionnelles, limitées dans le temps et dans leur portée, et systématiquement accompagnées d'un plan qui prévoit des étapes définies pour l'application de l'acquis. Elles ne peuvent pas comporter de modification des règles ou des politiques de l'Union, en perturber le fonctionnement, ni entraîner de distorsions sensibles de la concurrence. Il y a eu de l'ordre de 200 périodes transitoires accordées aux dix pays de Copenhague et une trentaine imposées à ces mêmes pays par l'Union européenne. La subordination des périodes transitoires à des conditions très strictes est particulièrement visible dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire, pour lequel le traité d'adhésion spécifie que les dérogations aux normes communautaires ne peuvent avoir lieu qu'à la condition que les produits ainsi élaborés demeurent sur le seul marché national et soient clairement identifiés par une marque de salubrité spécifique. L'on peut également souligner la précision du calendrier et des objectifs intermédiaires imposés aux pays candidats pour l'application progressive de l'acquis en matière d'environnement, le chapitre 22 (Environnement) étant celui qui rassemble le plus grand nombre de périodes transitoires (61), juste devant le chapitre 7 (Agriculture) (59).

27

*Les parties à la négociation :*

*la responsabilité centrale de la Commission européenne*

La définition des positions de l'Union européenne s'effectue au sein de la filière unique du Conseil Affaires générales, c'est-à-dire du conseil des ministres en formation « Affaires étrangères ». En théorie, un autre choix aurait été possible, celui de faire négocier l'élargissement par filières : à la formation « Environnement » du Conseil de négocier le chapitre relatif à l'environnement, aux ministres de la Justice et de l'Intérieur de s'entendre sur le chapitre « JAI », à l'ECOFIN les chapitres à enjeux budgétaires etc.

Il est évident que seule une filière unique permettait de garantir la cohérence de la négociation, notamment des positions nationales, et la connaissance des règles de négociations. Dans ce domaine, le Conseil Affaires générales a joué le rôle transversal qu'il doit avoir par rapport aux autres formations du Conseil. L'inconvénient inévitable de cette formule était bien évidemment de confier, au sein du groupe élargissement,

une responsabilité très lourde à des généralistes des affaires européennes supposés capables de réagir sur n'importe quel point de l'acquis.

Cette filière unique fonctionne avec quatre niveaux de négociation :

– À la base le groupe « élargissement », formé de diplomates, dans lequel les quinze États membres examinent l'ensemble des chapitres<sup>35</sup> selon des ordres du jour très denses (deux réunions par semaine pendant la phase active des négociations, avec quatre ou cinq points, lors de la même réunion, aussi divers que Slovaquie/Transports, République tchèque/Environnement, Malte/Sécurité maritime et Pologne/JAI). Les travaux sont présidés par le diplomate appartenant à la présidence en exercice du Conseil. La Commission est représentée par la direction générale de l'élargissement (DG ELARG) assistée ponctuellement par d'autres directions.

28 – Le niveau d'appel de la négociation est le Comité des Représentants permanents (COREPER II/Ambassadeurs), qui évoque les points non réglés en groupe « élargissement » et valide les accords avant transmission à niveau ministériel. Le COREPER est doublement central dans ce processus, grâce à sa vision transversale des affaires européennes et à sa position intermédiaire entre le technique et le politique.

– Le premier niveau de validation politique est le Conseil Affaires générales, ce qui amène les ministres des Affaires étrangères à défendre des positions sur des dossiers internes (par exemple, la sécurité maritime pour l'Espagne et la France). S'il est arrivé que l'élargissement soit débattu dans d'autres formations du Conseil (ECOFIN, Agriculture, Justice et Affaires intérieures, pour l'essentiel), les seules décisions prises par le Conseil des ministres dans la négociation d'élargissement l'ont été en CAG.

– Le niveau ultime d'arbitrage est le Conseil européen qui s'est révélé la seule enceinte possible de validation de choix engageant les gouvernements dans leur ensemble, en particulier lors du bouclage du financement de l'élargissement fin 2002.

Dans ce processus, un État membre à lui seul ne peut bloquer l'élargissement ni même retarder longtemps la clôture d'un chapitre. Il

---

35. La rédaction du traité, fin 2002/début 2003, a été confiée à un autre comité composé de diplomates, le « groupe de rédaction des traités ». Les accords de libre-échange conclus dans le cadre des accords d'association ont été négociés par des diplomates dans le groupe « Europe centrale » et dans le groupe « Europe du Sud-Est ». Les programmes PHARE et ISPA sont suivis par des comités éponymes.

s'expose à la pression conjuguée de la présidence, de la Commission, des pays candidats et de certains États membres. Un groupe d'États capable de maintenir une certaine cohésion peut infléchir la négociation et même faire l'arbitrage (cas de l'accord franco-allemand de Bruxelles à l'automne 2002 sur le financement de l'élargissement). Mais ceci s'effectue surtout au niveau du Conseil européen. Au niveau technique, la négociation est trop rapide pour permettre des alliances. Les délégations ne peuvent savoir d'avance comment se formera l'opinion du groupe élargissement. Dans ces conditions, les États membres ont pesé de deux façons. Ils ont d'abord exercé ensemble un contrôle étroit sur la Commission, soit parce que leur système administratif leur permettait de réagir sur la plupart des points à l'ordre du jour de chaque groupe (France, Royaume-Uni, Pays-Bas), soit parce que la diversité des priorités nationales entraînait une sorte de division du travail et exerçait un effet dissuasif sur la Commission. On pouvait par exemple avoir à un moment donné une alliance franco-italienne sur les appellations contrôlées, puis franco-hispano-germano-luxembourgeoise sur la sidérurgie, puis franco-britannique sur l'industrie du médicament. Ensuite, certains États membres, qui ont su définir des priorités de négociations et s'y tenir, ont obligé l'ensemble de la négociation à évoluer dans leur sens. C'est à n'en pas douter le cas de la France qui est parvenue avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas à maîtriser le coût de l'élargissement, mais qui a aussi contraint l'UE aux exigences les plus fortes dans tout ce qui touchait à la sécurité des personnes et à la santé humaine : sécurité publique (chapitre « JAI »), sécurité alimentaire (chapitre « Agriculture »), sécurité maritime (chapitre « Transports »), sûreté nucléaire (chapitre « Énergie »).

29

La présidence du Conseil préside formellement le groupe « élargissement » et, en principe, traite bilatéralement avec les pays candidats. Mais faute de temps et de continuité, le rôle des présidences successives a surtout porté sur la préparation du Conseil européen et les relations entre chefs d'État et de gouvernement des États membres et des pays candidats.

La Commission a ainsi joué un rôle central. Le processus une fois lancé, c'est elle en effet qui avait l'initiative et le monopole de l'élaboration des projets de position commune présentés au groupe « élargissement ». C'est elle qui possédait la synthèse de la situation réelle de l'ensemble des pays candidats pour l'ensemble des chapitres (même si les États membres, en s'appuyant sur leur réseau d'ambassades, effectuaient leur propre évaluation). C'est elle qui négociait bilatéralement

avec les pays candidats, pour leur présenter la position commune, réagir à leurs représentations et présenter ensuite aux États membres les problèmes rencontrés par les États candidats. Elle se trouvait donc dans la situation d'être tour à tour l'avocat des uns et des autres. Elle était plus à même que la présidence, sauf pour les plus grands pays, de préparer un compromis au moment des Conseils européens, notamment sur les aspects budgétaires et agricoles. Elle entretenait un contact permanent avec les gouvernements et les administrations des pays candidats par l'intermédiaire du Commissaire et du Directeur général chargés de l'élargissement et par l'intermédiaire de ses délégations dans ces pays, d'autant plus nombreuses et plus influentes qu'elles étaient chargées de la gestion des programmes de pré-adhésion. Au sein de la Commission, la direction générale de l'élargissement comptait environ 400 agents et constituait une commission dans la Commission. Elle regroupait en effet des experts dans chacun des domaines communautaires. Elle a gagné d'autant plus facilement la plupart des arbitrages internes contre les autres directions générales qu'elle était soutenue par le président de la Commission.

Au sein des États candidats, le processus d'adhésion a conduit à organiser les premiers éléments d'une coordination interministérielle. On retrouvait, en général rattaché au ministre des Affaires étrangères, un négociateur en chef appuyé d'une équipe transversale. Souvent ces structures ont été le noyau d'un secrétariat d'État aux Affaires européennes ou d'une structure interministérielle qui, après le processus d'adhésion mené par les ministres des Affaires étrangères, auront vocation à gérer l'appartenance à l'Union et à élaborer des positions pour l'ensemble des formations du Conseil.

Les négociations proprement dites se sont conclues au Conseil européen de Copenhague de décembre 2002, consacrant ainsi le rôle du Conseil européen non prévu dans l'article 49 TUE. Cette conclusion a ouvert une période de transition progressive vers le statut d'État membre et la consultation du peuple et de ses représentants pour obtenir l'autorisation de ratifier le traité.

### *Une transition progressive vers le statut d'État membre*

Après la conclusion des négociations, la préparation à l'adhésion s'est poursuivie de deux façons : grâce au statut d'observateur actif au sein des institutions communautaires pour les représentants des nouveaux membres, et à travers le contrôle par la Commission du respect des engagements souscrits par les pays candidats (monitoring).

*Les observateurs actifs*

Dès le lendemain de la signature du traité d'adhésion au sommet d'Athènes du 16 avril 2003, les pays candidats signataires<sup>36</sup> ont bénéficié du statut d'observateur actif, à l'instar des élargissements précédents. Ce statut leur permet d'assister et de prendre la parole sans droit de vote dans l'ensemble des groupes du Conseil, quel qu'en soit le niveau : experts, ambassadeurs, ministres<sup>37</sup>. Les futurs membres participent de la même façon au Conseil européen. Ce statut constitue une reconnaissance politique de la situation des pays signataires vis-à-vis de l'Union sans créer d'engagement définitif : la Norvège avait ainsi siégé dans les comités de l'Union avant de se retirer à la suite d'un référendum négatif sur son adhésion. Il permet surtout un apprentissage progressif de la négociation communautaire. Il n'est en effet pas facile pour un nouvel État membre de coordonner d'emblée ses positions dans l'ensemble des enceintes de l'UE. Dans le cas de l'élargissement actuel, cette période de transition est également bienvenue pour les États membres, la négociation à 25 étant appelée à se dérouler de façon très différente de celle à 15 (moins de négociations en groupe, nécessité renforcée d'influencer la Commission en amont et de faire connaître ses positions brièvement par écrit). Le règlement des différends qui pourraient survenir avec les futurs États membres s'effectue au sein d'un Comité intérimaire, au niveau des Représentants permanents.

31

*La surveillance des engagements et les clauses de sauvegarde*

Tout au long de la négociation, les engagements pris par les pays candidats ont fait l'objet d'une surveillance (dite « monitoring ») par la Commission et par les États membres. Ce suivi a d'abord porté sur le simple relevé, sur pièces, de la transposition en droit interne de l'acquis communautaire. Avant même de se poser la question de la mise en œuvre effective de l'acquis, les tableaux de transposition permettaient de faire ressortir un retard par rapport aux engagements pris par un pays candidat lors de la clôture provisoire d'un chapitre.

À ce suivi par chapitre, s'est ajouté, à partir de 1998, un rapport stratégique de la Commission présenté au Conseil en octobre/novembre de chaque année. Ce texte procède à une évaluation globale du processus d'élargissement. Il évalue la candidature de chacun des pays candidats

36. À l'exclusion de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Turquie.

37. À l'exception de la filière « élargissement ».

et examine de façon détaillée leur situation par chapitre. C'est sur la base de ce rapport d'ensemble d'octobre 2002 que le Conseil a pu proposer la clôture des négociations au Conseil européen pour les dix pays de Copenhague. La dernière échéance majeure de la surveillance des engagements aura lieu six mois avant l'adhésion, au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre 2003. La Commission remettra son dernier rapport au moment où la ratification du traité sera en cours dans la plupart des États membres. La Commission pourra signaler d'éventuels manquements graves et proposer en tant que de besoin la mise en œuvre de clauses de sauvegarde.

32 Ce rapport sera alimenté par les résultats des mécanismes de surveillance renforcés que l'Union européenne a mis en place, au fur et à mesure de la négociation, sous l'impulsion forte de la France, dans les domaines jugés prioritaires par les États membres, pour l'essentiel « justice et affaires intérieures » et sécurité alimentaire.

Pour la JAI, l'UE, à l'origine, a créé un groupe d'évaluation collective (dit groupe « Chevènement ») destiné à permettre un contrôle des États membres dans des domaines non communautaires et à assurer un échange d'informations sur la base des rapports transmis aux États par leurs ambassades. Ont ensuite été lancées des missions d'évaluation par les pairs, organisées par la Commission mais associant des experts des États membres, formule reprise pour d'autres chapitres<sup>38</sup>.

La sécurité alimentaire relevant d'une politique communautaire, la surveillance des engagements s'est effectuée par l'intermédiaire de missions d'inspection de l'Office alimentaire et vétérinaire selon un calendrier et des priorités qui avaient fait l'objet, à la demande de la France, d'un accord en COREPER. La Commission a par ailleurs remis en juillet 2003 un rapport sur la préparation des pays candidats à la gestion des fonds structurels.

Le groupe « élargissement » a examiné l'ensemble des rapports d'évaluation au cours du printemps 2003. Cet examen a entraîné l'envoi

---

38. C'est à l'initiative de la France, à la fin de la présidence espagnole, que le Conseil Affaires générales a demandé à la Commission, dans ses conclusions du 10 juin 2002, d'assurer un suivi renforcé de la JAI et de la sécurité alimentaire avec comme priorités :

- I. s'agissant de l'acquis vétérinaire et phytosanitaire de la PAC :
  - la prévention et la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB),
  - le bon fonctionnement des contrôles vétérinaires aux frontières extérieures,
  - la mise aux normes des établissements traitant des produits animaux (abattoirs etc.);
- II. s'agissant de la justice et des affaires intérieures :
  - le contrôle des frontières extérieures et de l'immigration,
  - la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment d'argent et la corruption,
  - l'efficacité du fonctionnement du système judiciaire.



par la Commission, aux membres des gouvernements des futurs États membres concernés, de lettres d'alerte précoce (sorte de lettres d'avertissement). La Commission relève dans ces lettres les retards de transposition et les manquements à la mise en œuvre effective de l'acquis. Ces avertissements peuvent conduire à la mise en œuvre de clauses de sauvegarde.

- Le traité d'adhésion comporte trois clauses de sauvegarde

Tout d'abord, une clause de sauvegarde économique générale reprise de l'élargissement à l'Autriche, la Finlande et la Suède. Cette clause peut être invoquée tant par les nouveaux que par les actuels États membres pendant les trois années qui suivent l'adhésion. Elle vise surtout à rassurer les nouveaux États membres sur leur « capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union », pour reprendre les termes des critères économiques de Copenhague, en leur donnant la possibilité d'atténuer les conséquences d'un choc macroéconomique ou concurrentiel trop rude, lié à l'adhésion, dans un secteur économique ou une région sensibles. Il s'agit de prévenir les distorsions de concurrence transfrontalières trop fortes.

33

La Commission a en outre proposé au Conseil deux clauses spécifiques à cet élargissement qui ne visent que les nouveaux États membres. Elles sont en quelque sorte le pendant du caractère exceptionnel de cet élargissement, tant par le nombre de pays candidats que par la transition qu'ils ont dû accomplir depuis leur sortie du régime communiste. Dans les deux cas, il appartient à la Commission de décider de la mise en œuvre de mesures de sauvegarde, de leur proportionnalité, de leurs conditions et modalités d'application. L'intérêt de ces clauses est d'éviter de recourir à la voie contentieuse normale. Ces clauses peuvent être invoquées dès avant l'adhésion et jusqu'à trois ans après l'adhésion, leur effet ne commençant qu'à compter de l'adhésion mais pouvant durer au-delà de la période de trois ans.

La clause spécifique de sauvegarde du marché intérieur<sup>39</sup> vise les cas de manquements graves aux obligations de reprise de l'acquis et d'application effective de l'acquis et les cas susceptibles d'affecter le fonctionnement du marché intérieur. Une crise de sécurité alimentaire relèverait de cette clause. Un État membre pourrait alors demander à la Commission, qui pourrait en prendre elle-même l'initiative, des mesures allant

---

39. Article 38 du traité d'adhésion.

de la fermeture temporaire ou définitive d'établissements ou de postes frontaliers non conformes à la suspension de la libre circulation des produits animaux concernés dans l'UE avec contrôle aux frontières.

La clause spécifique de sauvegarde relative à la justice et aux affaires intérieures<sup>40</sup> permet de suspendre temporairement la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière civile (titre IV TCE) et en matière pénale (titre VI TUE), en cas de manquement grave au regard de normes judiciaires essentielles (libertés publiques, liberté d'entreprise). Elle vise à maintenir la confiance dans l'espace judiciaire européen.

### *La difficulté d'associer les opinions publiques à ce processus*

34 L'essentiel de cet article a porté sur l'aspect technique de la préparation de l'élargissement. L'adhésion de l'opinion publique est en soi un critère de préparation non seulement pour obtenir le consentement des citoyens lors de la ratification du traité mais aussi, à plus long terme, pour que l'intégration des nouveaux États de l'Union s'effectue de façon harmonieuse et soit ressentie comme légitime.

#### *L'état des opinions et la négociation*

Les négociateurs utilisent souvent les sentiments de leurs opinions publiques comme arguments pour défendre leurs intérêts internationaux. Ne serait-ce que pour cette raison, les opinions publiques ont sans cesse pesé sur les négociations même s'il a été difficile de les prendre en compte dans un processus long et complexe.

Du côté des pays candidats, il est clair qu'avec la durée des travaux, l'enthousiasme des débuts a fait place à une certaine morosité qui explique en partie la tendance de certains gouvernements, en fin de négociation, à considérer l'entrée dans l'Union européenne avant tout sous l'angle d'un retour budgétaire net, et qui explique la relative faiblesse des taux de participation aux référendums de ratification.

Du côté des États membres, schématiquement, deux modèles s'opposent. Certains pays comme la France sont dotés d'un appareil de négociation très efficace leur permettant d'intervenir sur la plupart des points en discussion<sup>41</sup>. La limite de ce modèle tient dans une moindre

---

40. Article 39 du traité d'adhésion.

41. Il est probable que la France est l'État membre qui est intervenu sur le plus grand nombre de points, non pas pour retarder le processus, comme certains négociateurs le lui reprochaient, mais tout simplement parce que son organisation administrative le lui permettait.

capacité à prendre en compte les demandes de la société civile et les intérêts des professions. En conséquence, le gouvernement et les négociateurs tentent d'anticiper les préoccupations de l'opinion publique sur tel ou tel dossier. Ceci ressort clairement des positions françaises sur les transports maritimes, la sécurité alimentaire, le contrôle des futures frontières extérieures de l'Union. À l'opposé, l'Allemagne a, dès avant le lancement des négociations, fait un effort important d'explication des enjeux par l'intermédiaire de ses parlementaires et des Länder. Son système de négociation, en revanche, ne lui a pas permis d'intervenir toujours assez vite en amont avec des positions interministérielles validées.

Contrairement à l'euro qui se traduit par un choix binaire et concret pour les citoyens, avoir ou non une monnaie unique dans leur poche, l'élargissement se prête mal à un exercice de communication puisque, pour ce qui touche à la vie quotidienne, il couvre tous les domaines de la construction européenne. Dans la phase de négociations proprement dite, seuls le lancement et la conclusion permettent un travail d'explication. Les échéances de l'élargissement elles-mêmes entrent en concurrence avec d'autres échéances européennes et avec des échéances électorales nationales. Pour reprendre l'exemple de la France, il était de loin prioritaire de communiquer sur l'euro en 2002 et les élections nationales ne permettaient pas l'organisation de la campagne à destination du grand public que le Premier ministre a lancée à l'automne 2002.

35

### *L'état des opinions dans les sondages*

Cette difficulté d'associer les opinions publiques se traduit dans les sondages.

Les enquêtes de l'Eurobaromètre (régulièrement menées pour le compte de la Commission européenne) montrent une bonne notoriété de l'élargissement dans la mesure où trois quarts des citoyens de l'Union européenne déclarent avoir entendu parler de l'élargissement<sup>42</sup>. La notoriété des différents pays adhérents est toutefois très variable. Seules la Pologne, la Hongrie et la République tchèque se détachent. Elles sont identifiées comme futurs membres par deux tiers des citoyens de l'Union. Mais l'Eurobaromètre de septembre 2002 montrait qu'une majorité de citoyens de l'Union n'était pas capable de citer un seul pays candidat.

---

42. Eurobaromètre Flash réalisé par EOS Gallup Europe : 75 % en septembre 2002, 82 % en novembre 2002, 80 % en mars 2003.

Dans l'ensemble des États membres et des États candidats, le niveau d'information sur les enjeux de l'élargissement est perçu comme insuffisant. Selon un Eurobaromètre publié en mars 2003, près de 70 % des citoyens des pays candidats s'estiment mal informés de l'accession de leur pays à l'Union. Selon l'Eurobaromètre de septembre 2002, en France, 80 % des sondés se disaient pas très bien ou mal informés.

À l'échelle de l'Union européenne, la proportion des citoyens favorables à l'élargissement est supérieure à 50 % dans tous les pays sauf en Autriche, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni<sup>43</sup>. Ces résultats doivent être interprétés avec précaution car ils diffèrent selon la formulation des questions. Ainsi en France, pays réputé le moins favorable à l'élargissement, on enregistrait un soutien minoritaire de 40 % dans l'Eurobaromètre standard de mars 2002, mais un soutien très majoritaire de 73 % dans l'étude flash de l'Eurobaromètre de septembre 2002.

Deux conclusions peuvent être tirées de ces enquêtes. D'une part, l'opinion des Français, comme celle des Européens en général, n'était pas réellement constituée sur le thème de l'élargissement de l'Union au moment de la signature du traité. On peut parler d'une certaine indifférence. D'autre part, toujours selon l'Eurobaromètre, les Européens perçoivent les avantages politiques de l'élargissement : la paix, la puissance économique, le rayonnement culturel et le renforcement de l'Europe sur la scène internationale. Mais ils s'attendent à des conséquences négatives pour leur vie quotidienne (hausse du chômage, baisse des aides financières), en particulier en France (emploi, terrorisme, agriculture, protection sociale, immigration). C'est dans ce contexte d'hésitation des opinions publiques qu'intervient le processus de ratification du traité.

### *Le processus de ratification*

Une première étape d'approbation parlementaire est intervenue avant la signature du traité puisque le Parlement européen a rendu un avis conforme le 9 avril, conformément à l'article 49 TUE. Pour ce faire, le Parlement européen a voté, à une large majorité<sup>44</sup>, sur chacun des dix pays candidats ayant conclu les négociations et sur un rapport d'ensemble, le rapport Brok, du nom du président de la commission des Affaires étrangères. En adoptant ce rapport, le Parlement européen a

43. Eurobaromètre de mars 2002.

44. Il fallait une majorité de 314 voix sur 626. Tous les pays ont obtenu au moins 500 voix, sauf la République tchèque (489). Le rapport Brok a obtenu 548 voix.

approuvé le résultat des négociations avec les dix, l'objectif d'une entrée dans l'Union de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 et la clause de rendez-vous avec la Turquie de décembre 2004. Il a donc validé la démarche du Conseil à la fois *a posteriori* pour les dix, mais aussi pour l'avenir, pour les trois autres candidats sur le principe de leur adhésion. Cet avis conforme avait donné lieu à un conflit interinstitutionnel. Le Parlement européen estimait que le Conseil et la Commission auraient dû lui demander son accord sur le paquet budgétaire avant que le Conseil européen ne conclue les négociations avec les pays candidats. Le Conseil soutenait qu'en rendant son avis conforme le Parlement validerait *ex post* l'accord budgétaire. Cette interprétation a prévalu, sans créer de précédent, moyennant une flexibilité du Conseil et de la Commission sur d'autres rubriques budgétaires.

Deux observations peuvent être faites quant à l'autorisation de ratification du traité d'adhésion.

37

Cette procédure s'effectuera par voie parlementaire dans la plupart des États membres, l'autorisation portant en bloc sur les dix pays candidats qui sont partie à un traité unique. Il s'agit d'approuver ou non ce texte. Il n'est pas possible de retenir seulement certaines candidatures. On peut aussi observer que dans une Europe à 15, il faut à peu près un an (avril 2003/mai 2004) pour obtenir une ratification et que les délais seront mécaniquement plus longs dans une Europe à 25.

Dans tous les pays candidats, sauf à Chypre, la procédure s'effectuera par voie référendaire. En effet, l'enjeu n'est pas le même pour les pays concernés. Le destin des actuels États membres ne se trouvera pas profondément modifié par cet élargissement, qui constitue certes une vague d'adhésion historique, mais s'inscrit dans une suite plus longue. Pour les pays candidats, le choix est déterminant pour leur avenir. Deux éléments distinguent ces référendums. Certains (ceux de Malte, de la Slovaquie, de la Hongrie) se sont tenus avant la signature du traité car ils avaient aussi pour objet d'en autoriser ou d'en légitimer la signature. D'autres (celui de la Pologne) exigent, pour être valides, une participation d'au moins 50 % du corps électoral.

*Calendrier et premiers résultats des référendums d'adhésion  
dans les pays candidats*

<i>Pays</i>	<i>Dates</i>	<i>Résultats</i>
Malte	8 mars 2003	54 % de « oui »
Slovénie	23 mars 2003	90 % de « oui »
Hongrie	12 avril 2003	84 % de « oui »
Lituanie	11 mai 2003	90 % de « oui »
Slovaquie	16/17 mai 2003	92 % de « oui »
Pologne	8 juin 2003	77 % de « oui »
République tchèque	15/16 juin 2003	77 % de « oui »
38 Estonie	14 septembre 2003	
Lettonie	20 septembre 2003	
Chypre	Pas de référendum prévu	

## CONCLUSION

Quatre conclusions ressortent de cette présentation du processus d'adhésion.

*Cet élargissement est effectivement  
le mieux préparé de l'histoire de l'Union*

Cet élargissement s'est appuyé sur une stratégie de pré-adhésion et des programmes d'aide financière sans précédent, mis en place plusieurs années avant le lancement des négociations et maintenus jusqu'au jour de l'adhésion. Cet effort a porté sur près de quatorze années pour les principaux nouveaux États de l'Union.

La négociation proprement dite a recouru à des moyens humains (la DG « élargissement », les délégations de la Commission) et des techniques d'évaluation (le « monitoring ») également sans précédent, qui, par l'intermédiaire des clauses de sauvegarde spécifique, continueront d'exercer une pression sur les nouveaux États de l'Union jusqu'à plus de trois années après leur adhésion.

La limite de ce processus long et complexe tient dans la difficulté d'associer les opinions publiques à l'élargissement.

*Cette exigence est la contrepartie du caractère historique de l'élargissement actuel*

Il fallait un effort accru sur le plan technique pour permettre l'entrée des nouveaux États tout en préservant l'acquis de l'Union européenne actuelle.

De ce point de vue, mis à part la complexité accrue du fonctionnement institutionnel d'une UE à 25, il faut s'attendre à ce que les conséquences réelles de l'élargissement pèsent surtout sur les nouveaux entrants, notamment dans le domaine de la concurrence et de l'emploi, comme ce fut le cas pour l'Espagne lors de son entrée dans l'Union.

*Les techniques de négociation utilisées, notamment la surveillance des engagements pris par les pays candidats, permettent de donner une image fidèle des résultats obtenus*

39

Si la complexité technique du processus en rend l'explication difficile à l'opinion publique, elle donne aux responsables politiques, et notamment aux Parlementaires des États membres, les moyens de prendre une décision éclairée, selon leur conception de l'avenir de l'Europe.

*Le processus d'adhésion reflète enfin l'équilibre institutionnel actuel de l'Union européenne*

Les étapes stratégiques de l'élargissement ont été décidées par les chefs d'État et de gouvernement au sein du Conseil européen qui a été l'instance de légitimation politique de ce processus.

La Commission a joué un rôle central dans le processus d'adhésion même si la négociation relevait juridiquement d'une démarche intergouvernementale.

R É S U M É

---

*Quelle mécanique de négociation permet de faire entrer dix nouveaux États dans l'Union sans défaire l'acquis communautaire ni provoquer de chocs d'adhésion dans ces pays ? Cet article ne vise pas à dresser le bilan des négociations mais à montrer que jamais, dans l'histoire de la construction européenne, un élargissement n'a été préparé avec autant d'attention. Cette exigence correspond à la nature historique de cet élargissement. Historique, non pas tant par le poids relatif des dix nouveaux États de l'Union que par la transition qu'ils ont dû accomplir vers la démocratie libérale et l'économie de marché. L'auteur s'exprime à titre personnel.*





---

JACQUES RUPNIK

# DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION À L'UNIFICATION DE L'EUROPE

« L'élargissement est dans l'intérêt de l'Europe entière. Nous ne souhaitons pas qu'il soit considéré comme une œuvre de charité. C'est un défi qui a été lancé à l'Europe. Pour la première fois de son histoire, elle a l'occasion d'édifier son ordre interne selon les principes de la coopération politique et économique sur un pied d'égalité. »

41

VACLAV HAVEL<sup>1</sup>

**L**ES « RÉVOLUTIONS DE VELOURS » DE 1989 se sont faites sous le signe du « retour en Europe ». Dans l'euphorie de la sortie du totalitarisme, on se tourna naturellement vers l'Union européenne comme pourvoyeur de sens et d'espoir dans la nouvelle période historique qui commençait. Le 16 avril 2003 fut signé au pied du Parthénon à Athènes le traité d'adhésion de dix nouveaux membres de l'Union européenne. L'adhésion de dix pays, dont huit d'Europe centrale ex-communiste (la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) semblait sceller l'unification de l'Europe, espérée à l'Est en 1989. Pourtant, ce qui aurait dû être une fête de l'unification de l'Europe fut aussi vécu comme un moment de sa division et de sa fragilisation<sup>2</sup>. La crise irakienne a révélé les fractures sous-jacentes de l'Europe alors même que le processus d'élargissement arrivait à son terme. D'où une certaine « confusion des sentiments » face à l'arrivée des nouveaux membres et des interrogations et des craintes sur la viabilité et la cohésion de l'Union élargie.

---

1. *Le Monde*, 23 juin 1995.

2. J. Quatremer, « À Athènes, l'Europe s'élargit dans la douleur », *Libération*, 16 avril 2003.

Au-delà de ces divisions européennes concernant l'importance du lien transatlantique, les historiens retiendront effectivement la date du sommet d'Athènes comme celle des retrouvailles européennes : à partir de mai 2004 la plupart des pays européens seront de par leur volonté démocratique des membres égaux d'une entité politique, économique et juridique commune. Avec, face à l'événement, des accents sans doute différents chez les anciens et les nouveaux membres de l'UE : vu de l'Est, c'est d'abord une « revanche sur Yalta », la division artificielle du Vieux Continent et un retour sur la scène européenne. Vu de l'Ouest, c'est un nouveau « défi historique » (Joschka Fischer) de la construction européenne avec des opportunités mais aussi des risques considérables.

42 Dans les deux cas les perceptions renvoient à des définitions différentes de l'Europe et du processus d'intégration européenne. Au cœur du problème il y a la confusion entre les deux dimensions : l'Europe comme notion géographique, historique, culturelle, comme espace de civilisation commun avec ses différentes composantes nationales et la construction européenne comme processus et comme projet avec une finalité suggérée dans la notion même d'Union européenne (que Valéry Giscard d'Estaing proposa même de rebaptiser « Europe unie »). L'idée du « retour en Europe » de 1989 exprimait au départ une identification avec des valeurs démocratiques et un héritage culturel partagé qui avait été nié par le système soviétique. Elle se transforma rapidement en une ambition de rejoindre le processus d'intégration européenne qui s'était développé avec succès pendant la Guerre froide à l'Ouest du continent. L'aspiration européenne et les discours des nouvelles élites politiques trouvaient ainsi un objectif politique identifiable. Mais c'est précisément cette identification entre « l'Europe » et l'UE élargie, hommage suprême à cette dernière, qui devint par la suite l'une des sources majeures de malentendus et de déceptions réciproques.

Avant 1989 lorsqu'on parlait de l'Europe à Paris, à Londres ou à Bonn on pensait à Bruxelles, à ce qui s'appelait alors la Communauté économique européenne. Et les intellectuels dissidents (ou en exil) d'Europe centrale, Vaclav Havel, György Konrad ou Adam Michnik, répondaient que l'Europe n'était pas qu'un « marché commun », mais une civilisation, une culture des valeurs démocratiques auxquelles nous sommes d'autant plus attachés qu'elles sont menacées par le totalitarisme soviétique. Milan Kundera publiait en 1983 un essai sur l'Europe centrale comme un « Occident kidnappé<sup>3</sup> », donc en attente d'un éventuel retour.

---

3. *Le Débat*, novembre 1983.

Après 1989, on assista à une inversion des rôles : les mêmes intellectuels d'Europe centrale (Havel, Geremek, etc.) propulsés sur le devant de la scène politique affirmèrent l'objectif de rejoindre l'Union européenne comme l'ancrage des nouvelles démocraties et le moyen par excellence de surmonter la division du continent. Et l'UE, embarrassée par tant d'empressement, répondait que l'Europe ne se réduisait pas à l'Union européenne et qu'au-delà de ses institutions il y avait les échanges économiques, l'Europe de la culture et des droits de l'homme que nous pourrions développer ensemble.

L'Union devait d'abord parachever son approfondissement avant d'entreprendre son élargissement. Ce qui fut effectivement mis en œuvre de Maastricht (1991) à la naissance de l'euro en passant par les traités institutionnels d'Amsterdam (1997), de Nice (2000), dont la Convention (2002-2003) est sensée être l'aboutissement. Dans le même temps, les accords d'associations, signés avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie en 1991, ne faisaient même pas, à la grande déception des intéressés, explicitement référence à la perspective de l'élargissement. Leurs négociations avec l'UE ne commencèrent qu'en 1998 pour aboutir au sommet de Copenhague de décembre 2002 avec une adhésion, après ratification des traités, prévue en mai 2004. On peut formuler divers reproches au processus d'élargissement de l'UE, sauf celui de s'être fait dans la précipitation et la hâte. Churchill disait qu'une semaine, en politique, c'était long. En quinze ans depuis la chute de l'ancien régime on a perdu l'impulsion initiale et le fil conducteur qui reliait l'élargissement de l'UE aux révolutions démocratiques de 1989.

La relation entre l'EU et les pays sortant du bloc soviétique a connu trois phases qui expliquent en partie la perplexité des élites politiques à la veille de l'élargissement et les réserves des opinions publiques tant dans les pays membres que dans les pays candidats. Une première phase d'« europhorie » après la chute du Mur où, ne serait-ce qu'un temps, s'est exprimée une véritable volonté d'ouverture dans les opinions publiques occidentales et une bonne partie des élites politiques. Celle-ci n'a cependant pas connu de traduction politique au plan européen. L'Accord d'association faisait délibérément l'impasse sur la question et se cantonnait dans un registre économique. François Mitterrand, avec son projet de Confédération européenne (coparrainé au départ par Vaclav Havel), répondait à un indéniable désir d'Europe exprimé à l'Est et au besoin de combler le vide laissé par la dissolution du Pacte de Varsovie<sup>4</sup>.

4. Jacques Rupnik, « La France de Mitterrand et les pays du Centre-Est », in Samy Cohen (dir.) *Mitterrand et la Sortie de la Guerre froide*, Paris, PUF, 1998.

Il proposa en juin 1991 à Prague aux Européens du Centre-Est une Confédération *avec* l'Union soviétique tout en précisant la veille des Assises pragoises sur RFI qu'il faudrait « des décennies et des décennies » pour que ces pays puissent rejoindre l'UE. Le projet était pour eux parfaitement irrecevable : faire une confédération avec une Union soviétique en train d'éclater au moment où l'on cherche à s'émanciper de quarante-cinq ans de tutelle moscovite était peu attrayant pour les intéressés. Ajouter que la Confédération mitterrlandienne, au lieu d'être un vecteur d'intégration dans l'UE, était en fait conçue comme un parking pour des décennies, elle garantissait l'échec et confirmait la suspicion à l'égard des intentions françaises en la matière qui ne s'est pas démentie depuis.

44 La deuxième phase fut celle de la déception réciproque. À l'Ouest on découvrit avec la guerre dans l'ex-Yougoslavie que l'après-communisme n'annonçait pas seulement la « fin de l'histoire » et la démocratie libérale désormais sans rivale, mais aussi de nouveaux défis auxquels elle n'était pas prête à répondre. À l'Est on comprit que l'élargissement n'était pas une priorité pour l'UE, au plus un dossier parmi d'autres, et qu'il fallait donc se préparer à un parcours long, difficile, dont l'issue restait incertaine. L'Europe semble alors s'éloigner de l'horizon politique des nouvelles démocraties.

La troisième phase commença en 1998 avec l'ouverture des négociations d'adhésion entre l'UE et cinq pays (République tchèque, Hongrie, Pologne, Slovénie et Estonie) qui furent conclues au sommet de Copenhague en décembre 2002. C'est une phase marquée par le réalisme et le pragmatisme. L'élargissement est alors confié aux experts tant à l'Ouest auprès de la Commission européenne (sous la direction du Commissaire Gunther Verheugen) qu'à l'Est où les négociateurs désignés par les gouvernements des pays candidats préparent l'examen bruxellois des 31 chapitres. L'élargissement prend inévitablement une tournure très technique et les perceptions des opinions publiques tendent à se calquer sur la nature du processus : on mesure les avantages et les contraintes, les coûts et les bénéfices. Sans projet ni explication politique des enjeux de l'élargissement, avec une information partielle et souvent partielle, une fois de plus « l'Europe avance masquée » avec pour résultat l'effritement du soutien au processus tant dans les pays membres que dans les pays candidats<sup>5</sup>.

---

5. La France et l'Autriche sont, selon les sondages Eurobaromètre, les pays les plus réticents à l'élargissement au sein de l'Union. La France seule compte plus d'opinions négatives (47 %) que positives (40 %). Cf. N. Dubois, « Les Français basculent dans le camp euroscep-

La problématique centrale de l'après-1989 se construit autour du rapport transition/intégration à travers trois dimensions principales :

1. C'est l'issue de la transition démocratique en Europe ex-communiste qui détermine avant tout les possibilités d'intégration dans l'Union européenne et par là la nouvelle carte de l'Europe.
2. L'Union européenne devient à travers le processus d'élargissement à la fois un modèle et une contrainte pour les nouvelles démocraties.
3. L'Union européenne comme « communauté de sécurité » et comme « substitut d'empire » pour l'Europe du Centre-Est.

*Transition et intégration :  
une nouvelle géographie politique de l'Europe*

Près de quinze ans après la fin de la division de l'Europe la notion de « post-communisme » a perdu de sa pertinence. En effet, qu'ont en commun aujourd'hui la Hongrie et l'Albanie, la Tchéquie et le Kazakhstan, la Slovénie et la Biélorussie ? D'avoir connu pendant quatre décennies le même régime d'obéissance soviétique. Cela n'aide pas vraiment à comprendre la diversité de leurs itinéraires depuis 1989. C'est toute l'Europe qui est en un sens « post-communiste ». Une nouvelle carte politique et économique de l'Europe est en gestation. L'ancienne reposait sur une réalité militaire et un triple mensonge : les « démocraties populaires d'Europe de l'Est » étaient des dictatures très impopulaires situées en Europe centrale. Les contours de la nouvelle carte ne sont pas dessinés, comme par le passé, par les rapports de force entre grandes puissances, mais par le processus de transition qui révèle trois itinéraires, trois situations différentes qui impliquent aussi trois types de rapports avec l'Union européenne. L'Europe centrale, la *success story* de la transition démocratique, pose à l'UE la question de *son intégration par le processus d'élargissement*. Les Balkans ont posé à l'Europe la question de *l'intervention et de la gestion des protectorats*.

45

---

tique », *Libération*, 14 octobre 2002. Il est probable que cette tendance s'est encore accentuée après les divisions européennes sur la crise irakienne. À l'Est aussi la tendance à l'effritement du soutien est perceptible depuis plusieurs années. Les résultats des référendums dans les pays candidats ne doivent pas faire illusion. Même des leaders eurosceptiques voire europhobes, tels Vaclav Klaus, président de la République tchèque, ou Vladimír Meciar, ancien Premier ministre slovaque, appellent à voter pour l'entrée dans l'UE. Dans ces conditions c'est le taux de participation (45 % en Hongrie, 52 % en Slovaquie) qui devient un indice important de l'adhésion citoyenne à l'entrée dans l'UE.

La Russie en quête d'identité post-impériale implique pour l'UE non pas l'intégration, mais la quête d'*un partenariat*.

La raison majeure pour laquelle la relation avec la Russie se pose en terme de partenariat et non d'adhésion, c'est d'abord sa dimension continentale et son identité eurasiennne. Deuxièmement, elle est une fédération et se considère elle-même comme une « union » et on l'imagine mal accepter de partager sa souveraineté avec d'autres. Elle constitue, avec la CEI, un ensemble qui pourrait s'inspirer du modèle de l'UE sans chercher à le rejoindre.

46 Avec l'élargissement, l'Union aura des frontières communes avec la Fédération de Russie. Le partenariat de l'UE avec la Russie dépendra en grande partie de la capacité pour la Russie de passer de l'Empire à l'État-nation, ce qu'elle n'a jamais été. Elle s'est construite historiquement par l'extension de ses frontières impériales. Après la disparition de l'URSS qu'est-ce que la Russie sans empire ? La question clé pour son identité comme pour sa relation avec l'UE sera la question ukrainienne. La Russie, selon la formule de Z. Brzezinski, ne peut être à la fois un Empire et une démocratie. Avec l'Ukraine elle reste un empire. Il est dans l'intérêt bien compris de l'UE et de la démocratie en Russie que l'Ukraine reste indépendante et, si possible, arrimée à l'Europe centrale dont la Pologne sera le pivot.

L'Europe centrale est de retour. Ni comme utopie d'un « pont » entre l'Est et l'Ouest du continent ni comme nostalgie d'un passé antérieur au communisme dont personne ne se souvient plus, mais comme réalité de la transition démocratique d'après-1989. Ce sont les pays du Groupe de Visegrad et les trois pays Baltes qui représentent incontestablement une réussite dans la consolidation de la démocratie. L'alternance démocratique fonctionne et aucun acteur significatif ne remet en cause le cadre constitutionnel et institutionnel de la vie politique. Le passage à l'économie de marché sans « Plan Marshall » y fut mené à bien, ils ont connu au cours de la dernière décennie la croissance la plus rapide d'Europe, 90 % des investissements à l'Est sont allés dans les pays du Groupe de Visegrad. La reconnexion économique entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale a précédé ou fut menée en parallèle au processus de préparation à l'entrée dans l'UE.

Jamais sans doute dans son histoire moderne de l'Europe centrale l'environnement régional ne fut aussi favorable à la démocratie et à son intégration dans l'Europe occidentale. La Russie est trop affaiblie pour peser sur ses choix, l'Allemagne est démocratique, ancrée à l'Ouest et joue le rôle de vecteur d'intégration dans l'UE. Une coopération régio-

nale s'est instaurée dès 1991 au sein du Groupe de Visegrad et de la zone de libre-échange CEFTA avec pour but de préparer l'intégration européenne. Elle resta modeste précisément pour ne pas apparaître comme un substitut à l'objectif principal : l'entrée dans l'UE. Il n'existe pas entre ces pays de contentieux sérieux de frontières ni de minorité. Les problèmes des minorités hongroises dans les pays voisins sont bénins à côté de la violence de la question basque en Espagne, du problème corse en France ou celui de l'Irlande du Nord en Grande-Bretagne.

Ce n'est pas le cas de la plupart des pays des Balkans. Après une décennie de guerres de dissolution de l'ancienne Yougoslavie, la transition a souvent débouché sur des régimes autoritaires. Paradoxalement ce sont les pays les moins soviétisés (Yougoslavie, Albanie, Roumanie) qui ont connu la transition la plus difficile. En Europe centrale la sortie du communisme s'est faite par la démocratie, dans les Balkans ce fut souvent par le nationalisme. Avec pour résultat que ceux qui auraient le plus besoin de l'Europe sont en fait les moins prêts pour y entrer.

En Europe centrale, l'UE gère la stabilité de sa périphérie par la perspective de la cooptation au centre : l'intégration par l'élargissement. Dans les Balkans, c'est plutôt par l'intervention et l'intégration par le protectorat. On assiste, en effet, à une européanisation des protectorats internationaux dans les Balkans<sup>6</sup> : en Bosnie (Paddy Ashdown), au Kosovo (Michael Steiner), Macédoine (Alain Le Roy). La Yougoslavie, devenue Serbie-Monténégro par un compromis négocié par le haut représentant de l'UE, fut rebaptisée « Solania ». La plupart des États de la région sont des États en décomposition (*failed states*) opérant dans un environnement régional peu stable. L'UE leur propose d'une part la coopération régionale dans le Pacte de stabilité et, d'autre part, un processus d'association pouvant mener à l'adhésion individualisée. En pratique, on rassemble d'une main ce que l'on divise de l'autre. L'Europe n'a pas été à même au cours des années 1990 de contenir les processus de fragmentation dans les Balkans. Saura-t-elle, à plus long terme, passer du protectorat de l'UE à l'intégration dans l'Union ?

### *L'élargissement de l'UE : démocratie et modernisation*

Les vainqueurs de la Guerre froide n'ont pas cherché à imposer un nouvel ordre européen. Car la victime était consentante et le vainqueur était

---

6. Jacques Rupnik, « L'avenir des protectorats internationaux dans les Balkans », *Critique internationale*, n° 16, juillet 2002, p. 85-93.

d'abord le modèle occidental de la démocratie libérale et de l'économie de marché avec sa force d'attraction pour les pays sortant du soviétisme ; un aimant ou *Magnet Europa* selon l'expression de Konrad Adenauer. Le nouvel ordre européen s'est construit depuis 1989 par l'extension à l'Est des institutions et des normes conçues à l'Ouest du continent. C'est l'appartenance à l'Union européenne et à l'OTAN qui définit désormais la légitimité des acteurs européens.

48 Deux options s'offraient alors à l'UE. S'ouvrir au défi de « l'invention démocratique » à l'Est du continent en repensant son mode d'adhésion : un arrimage politique rapide des nouvelles démocraties, sorte d'appartenance politique au club des démocraties, combiné avec de longues périodes de transition et d'adaptation pour l'adhésion pleine et entière. Cela permettait d'établir un lien direct et important entre l'aspiration à la démocratie et l'appartenance à l'Union. Cela aurait eu aussi l'avantage de favoriser une sorte de *family process*, le sentiment d'appartenance à la famille européenne dans les deux sens du terme ; moyen plus sûr que bien des spéculations sur l'identité ou la personnalité européenne. L'autre option consistait à envisager l'élargissement à l'Est sur le même modèle que les élargissements précédents aux pays Sud dans les années 1980 ou aux pays nordiques dans les années 1990. C'est la seconde option qui s'imposa. Elle avait l'avantage de préserver un modèle qui avait fait ses preuves et de repousser l'échéance de l'élargissement à l'Est d'une bonne dizaine d'années.

C'est dans ce contexte que l'UE remplaça, dans ses rapports avec les pays de l'Autre Europe le langage de l'unification du continent par celui de « l'élargissement » de l'UE. Le glissement sémantique est significatif car on passe de l'idée que la réinvention de la démocratie sous les ruines du totalitarisme impliquait une refondation du projet européen (« le mythe fondateur de la liberté des peuples comme seul véritable programme de l'Europe », selon Bronislaw Geremek<sup>7</sup>), à l'idée de l'exportation à l'Est d'un corpus juridique, d'un modèle économique et institutionnel. Choix dicté au départ par le souci de préserver la cohésion interne de l'Union (Maastricht et le modèle classique d'élargissement appliqué par l'UE), il signifiait, vu de l'Est, l'oubli de l'unification au profit d'une « assimilation pure et simple des nouveaux venus aux standards économiques et politiques » en vigueur dans l'UE<sup>8</sup>. Le vocabu-

---

7. Conférence de Bronislaw Geremek à l'Université de Fribourg le 23 avril 2001.

8. *Ibid.*



laire même du processus d'adhésion est révélateur du caractère normatif de l'entreprise : « reprise de l'acquis communautaire », « rapports d'évaluation », « monitoring » et « screening », supervision et contrôle des candidats qui (re)deviennent des « États sous haute surveillance<sup>9</sup> ». Vaclav Havel voit là l'illustration d'un problème de fond : « L'Europe croule sous le poids de la technocratie, des normes réglementaires et des procédures administratives au point d'en oublier l'essentiel : le sens historique du processus de réunification<sup>10</sup>. »

Il y a deux lectures de ce processus. Celle inquiète de ceux qui craignent qu'un processus d'élargissement privilégiant le juridique et l'économique aux dépens du politique, propre à toute l'histoire de la construction européenne, ne contribue à « élargir » à l'Est le déficit démocratique. Le découplage entre la transition à la démocratie et l'adhésion à l'UE renforçant ainsi le courant souverainiste qui à l'Est insiste sur le lien consubstantiel entre le retour de la démocratie et de la souveraineté nationale. Les discours à propos de la Convention européenne (à laquelle les candidats participent sans droit de vote) sur la menace du « fédéralisme » ou d'un « super État » européen doivent être comprises dans ce contexte. Ils renvoient par ailleurs aux échecs du fédéralisme en Yougoslavie, Tchécoslovaquie et en Union soviétique : le « fédéralisme » n'est pas compris comme une dimension de la gouvernance démocratique moderne à plusieurs niveaux (supranational ou régional), mais sort de l'expérience communiste aussi discrédité que le mot socialisme. Et surtout ce qui inquiète derrière le mot, c'est l'idée d'un fédérateur (hier russe, aujourd'hui le « couple » franco-allemand).

49

Mais il existe aussi une vision positive du long parcours de l'élargissement comme un processus nécessaire de modernisation et d'adaptation des économies et des institutions de l'État de droit. « Rattrapage » et imitation font partie de ce que l'historien polonais Jerzy Jedlicki appelle « l'éternel retour » en Europe des pays du Centre-Est<sup>11</sup>. Dans cette optique historique, l'élargissement de l'UE représente la troisième variation sur le thème de la modernisation par l'empire après les variantes habsbourgeoises ou prussiennes, celle d'obédience soviétique.

9. Expression de Pierre Bocev, « Des États sous haute surveillance », *Le Figaro*, 17 octobre 2002.

10. Vaclav Havel, entretien avec Jacques Rupnik, *Politique internationale*, n° 98, hiver 2002-2003, p. 21.

11. J. Jedlicki, « L'éternel retour de la Pologne en Europe », in *L'Autre Europe*, n° 28-29, été 1994.

Avec la différence essentielle que cette fois il s'agit d'une « servitude volontaire », librement consentie, car les contraintes pour s'adapter à l'entrée dans l'UE seraient pour une bonne part un impératif de modernisation indépendamment de l'adhésion. En ce sens, l'UE opère comme une « puissance structurelle » (Susan Strange), c'est-à-dire capable de façonner les structures de l'économie politique dans lesquelles les États de la périphérie orientale devront opérer. Cela passe par la diffusion de normes aux États, mais aussi aux acteurs sociaux avec un impact majeur sur les systèmes politiques et sur les politiques adoptées. Les « normes et la nounou », *norms and nannies*, pour reprendre le titre d'un ouvrage consacré à ce transfert<sup>12</sup>. L'élargissement à l'Est de l'UE restera comme le plus formidable processus de socialisation internationale. Et certains, même chez les nouveaux membres, de regretter qu'arrivé à son terme il devienne moins efficace une fois la motivation et la contrainte du processus d'adhésion dépassées. Car la réussite de l'intégration après le « big bang » de 2004 dépendra non seulement de l'adoption de « l'acquis » mais de la capacité des États, des administrations publiques de le mettre en œuvre (ce qui mettra à l'épreuve les acteurs économiques et surtout la justice et les affaires intérieures). Les faiblesses institutionnelles des nouveaux États membres rejoignent celles des cultures politiques et révèlent le poids de l'héritage dans la transition : il s'agit de passer de la loi comme base de négociation (héritage du communisme) à la loi comme règle avec la responsabilité qu'elle implique<sup>13</sup>.

Cette question du rapport à la loi pose, bien entendu, celle du comportement après l'élargissement. Les Européens de l'Est seront-ils au sein de l'UE plutôt comme les protestants nordiques, réticents à adopter des règles communes contraignantes, mais qui les appliquent, ou plus proches des pays catholiques du Sud, qui ont plus de facilité à adopter les normes européennes qu'à les appliquer ? La crédibilité de l'UE sera liée à sa capacité à exiger l'application de « l'acquis » à commencer auprès des membres actuels. La réussite de l'élargissement dépendra aussi de la transformation des cultures politiques par l'interaction entre les anciens et les nouveaux membres.

---

12. R. Linden (éd.), *Norms and Nannies. The impact of International Organisations on the Central and East European States*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2002. Pour une théorie de sciences politiques, cf. le chapitre introductif de Frank Schimmelfennig, p. 1-29.

13. Cf. George Schöpflin, « The reciprocal impact of Eastward enlargement », in G. Schöpflin (éd.), *The Westward Enlargement of Central Europe*, Londres, University College London, 2000, p. 8-12.

*Géopolitique de l'élargissement : l'UE comme communauté de sécurité et comme « substitut d'empire »*

La troisième dimension de l'élargissement de l'UE concerne l'extension à l'Est du continent de son modèle d'une « communauté de sécurité », selon le terme de Karl Deutsch. Promouvoir la stabilité par la démocratie, le droit et l'interdépendance économique à la périphérie en lui donnant la possibilité de s'intégrer au centre. Investir les « dividendes de la paix » après la Guerre froide dans la stabilité de la partie orientale du continent, c'est l'intérêt bien compris des Quinze actuels. À ceux qui n'en seraient pas convaincus et s'inquiéteraient du coût, on peut recommander quelques manuels d'histoire et une évaluation du coût des interventions et de la reconstruction après les récentes guerres balkaniques.

À certains égards l'Union européenne est pour l'Europe centrale un équivalent fonctionnel de l'empire des Habsbourg : elle permet de neutraliser les tensions entre les nations du Centre-Est ; elle permet aussi d'équilibrer leurs rapports asymétriques avec l'Allemagne. Le premier aspect marque une différence fondamentale avec le passé des nationalismes crispés sur la construction d'États-nations qui n'en étaient pas et qu'analysa brillamment Istvan Bibó<sup>14</sup>. C'est le « désir d'Europe », dont dépend l'efficacité de la conditionnalité de l'UE, qui amena la Hongrie (et ses voisins) à désamorcer les conflits potentiels concernant le sort des minorités hongroises dans les pays voisins (principalement la Roumanie et la Slovaquie). De même c'est la perspective d'adhésion à l'UE qui amena les pays Baltes indépendants à progressivement assouplir leurs rapports avec les minorités russes en évoluant d'une conception purement ethno-linguistique de la nation vers une conception citoyenne.

La question allemande était le symbole par excellence de la division de l'Europe. La réunification de l'Allemagne préfigure celle du continent. L'Allemagne fut incontestablement au cours de la décennie 1990 un vecteur d'intégration de ses voisins de l'Est. L'Europe élargie peut fournir à son tour le cadre pour la réconciliation après les traumatismes de l'histoire et faire pour les relations germano-tchèques ou germano-polonaises ce qu'elle a fait pour la réconciliation franco-allemande<sup>15</sup>.

14. Istvan Bibó, *La Misère des petits États d'Europe de l'Est*, Paris, L'Harmattan, 1986.

15. Ces traumatismes historiques dont la deuxième guerre est le plus récent avaient été autrefois instrumentalisés par Moscou : tenter de légitimer sa domination par la solidarité slave face à la menace allemande. Certains milieux de l'opposition allemande (la CSU bavaroise) ont à leur tour cherché récemment à instrumentaliser l'élargissement de l'UE pour revenir sur les contentieux bilatéraux de la fin de la guerre (l'expulsion des Allemands des Sudètes). Rien de tel pour faire renaître la crainte de l'Allemagne et surtout la transformer en crainte de l'Europe.

Depuis 1989 (Donald Rumsfeld n'est pas le premier à le remarquer), le centre de gravité géopolitique du continent européen s'est déplacé vers l'Est. Mais l'architecture institutionnelle se construit à partir de deux institutions ancrées à l'Ouest, deux héritages de l'Europe divisée : l'UE et l'OTAN. La fin de la Guerre froide affaiblit ce qui les cimentait dans l'adversité, à commencer par leur identité occidentale. Le double élargissement compense cela en partie par l'arrivée de nouveaux membres très attachés à un ancrage occidental (donc transatlantique). Les deux institutions sont perçues par les nouveaux membres comme complémentaires plutôt que rivales : l'OTAN avec une fonction curative par rapport aux conflits et menaces de sécurité explicites ; l'UE avec une fonction préventive pour désamorcer les conflits potentiels à la périphérie par son engagement à la fois économique et politique.

Cette vision complémentaire des deux institutions « euroatlantiques », comme aiment à le dire les leaders des pays candidats, de la construction européenne et de la relation transatlantique est aujourd'hui remise en cause. On peut, certes, dire que l'élargissement est la première priorité de la PESC puisqu'il consolidera la sécurité de l'UE. Après la crise irakienne, on peut aussi se demander si une PESC digne de ce nom est possible dans une Europe élargie. Le moment de l'unification de l'Europe coïncide avec la fracture sur la question de son rapport avec les États-Unis. Ces derniers n'hésitent pas à utiliser les pays d'Europe centrale dans le contexte de l'élargissement pour diviser l'UE. Selon Richard Haas, chef du Policy Planning au Département d'État, évoquant les changements de la dynamique des relations transatlantiques, le but de la politique américaine, en forgeant des alliances avec des partenaires européens en fonction des besoins, est la « désagrégation » d'une Union européenne déjà diluée par l'élargissement à l'Est<sup>16</sup>. Les pays d'Europe centrale n'ont sans doute pas pleinement mesuré les implications de cette instrumentalisation. Pour certains, comme la Pologne, c'est un moyen de peser dans le jeu européen par rapport à « l'hégémonie du couple franco-allemand ». Avec deux conséquences possibles. Premièrement, l'affaiblissement du lien politique au sein de l'UE élargie compromet la solidarité et donc la redistribution au sein de l'UE. Il est donc improbable que l'UE élargie fasse pour la Pologne, la

---

16. Intervention de Richard Haas au séminaire de Brookings Institute, Washington, 3-4 avril 2003.

Hongrie et quelques autres ce qu'elle fit au cours des vingt dernières années pour l'Espagne, le Portugal et la Grèce. Deuxièmement, l'improbabilité d'une PESC qui puisse se démarquer de la politique des États-Unis sur une question importante peut contribuer à la formation d'un « noyau européen » autour du couple franco-allemand et de pays souhaitant une Europe qui serait aussi un acteur politique capable de promouvoir au plan international son modèle de la gouvernance par les normes. Ainsi les nouveaux membres de l'Est pourraient contribuer « par inadvertance » à l'avènement de ce qu'ils prétendaient éviter : une EU à deux vitesses ; redevenir une périphérie au moment de rejoindre le centre.

Le projet d'une fédération restreinte au sein d'une Union élargie à trente pays n'est qu'une possibilité et non une probabilité. La « nouvelle Europe » n'est pas celle de l'Est, mais l'Union élargie qui mettra fin à l'ancienne partition du continent. Elle consolidera la démocratie et la stabilité à l'Est, mais créera aussi de nouvelles divisions. Celles-ci, il faut l'espérer, ne seront pas le résultat de dessins géopolitiques des puissances, mais de différentes capacités de s'impliquer dans les projets communs ou de visions différentes de l'avenir de l'UE et de son rôle sur la scène internationale. Si l'« Europe puissance » à trente est difficilement envisageable, le scénario plausible est la naissance d'une « Europe-réseau » qui à terme s'étendra à l'ensemble des Balkans et à l'Ukraine. L'Europe comme projet de vivre ensemble dans l'interdépendance grâce au marché unique, à l'État de droit, au respect des droits de l'homme. Une Europe fédérale aspirant à un haut degré d'homogénéité postulait des frontières dures. Une UE élargie sur le modèle « impérial » permet plus de diversité à l'intérieur et des frontières perméables à l'extérieur. Moins de tensions au sein de l'Union et d'exclusion à l'extérieur de l'UE. Jusqu'où ? Personne ne le sait et c'est peut-être mieux ainsi : c'est le projet démocratique européen qui déterminera les frontières plutôt que l'inverse : un projet défini par des frontières historiques ou culturelles préétablies.

R É S U M É

---

*L'élargissement de l'UE est-il synonyme d'unification de l'Europe ? Le choix du modèle classique de l'élargissement à l'Est de l'UE signifiait privilégier l'exportation de normes juridiques et économiques aux dépens du « moment démocratique » de l'immédiat après-1989. L'article aborde les raisons et les conséquences de ce choix à travers trois thèmes : 1. C'est l'issue des transitions post-communistes qui détermine les possibilités d'intégration dans l'UE et redessine ainsi la carte politique de l'Europe. 2. L'UE, à travers l'élargissement, devint, dans un second temps, le modèle, la contrainte et la source de légitimation pour les élites politiques dans les processus de changements à l'Est. 3. L'UE élargie comme « communauté de sécurité » : stabilisant la périphérie en la cooptant au centre.*

\*

## ANNEXE

## Les 31 chapitres des négociations d'adhésion

Chapitre 1	Libre circulation des marchandises
Chapitre 2	Libre circulation des personnes
Chapitre 3	Libre prestation des services
Chapitre 4	Libre circulation des capitaux
Chapitre 5	Droit des sociétés
Chapitre 6	Concurrence
Chapitre 7	Agriculture
Chapitre 8	Pêche
Chapitre 9	Politique des transports
Chapitre 10	Fiscalité
Chapitre 11	UEM (Union économique et monétaire)
Chapitre 12	Statistiques
Chapitre 13	Emploi et politique sociale
Chapitre 14	Énergie
Chapitre 15	Politique industrielle
Chapitre 16	PME
Chapitre 17	Sciences et recherche
Chapitre 18	Éducation et formation
Chapitre 19	Télécommunications
Chapitre 20	Culture et audiovisuel
Chapitre 21	Politique régionale
Chapitre 22	Environnement
Chapitre 23	Protection du consommateur et de la santé
Chapitre 24	JAI (justice et affaires intérieures)
Chapitre 25	Union douanière
Chapitre 26	Relex (relations extérieures)
Chapitre 27	PESC (Politique extérieure et de sécurité commune)
Chapitre 28	Contrôle financier
Chapitre 29	Dispositions financières et budgétaires
Chapitre 30	Institutions
Chapitre 31	Divers





ATLANTISTES AUJOURD'HUI,  
EUROPÉENS DEMAIN ?

**A**VANT LA CRISE IRAKIENNE, LA QUESTION POSÉE par la rédaction de *Pouvoirs* à propos des nouveaux membres de l'Union européenne n'aurait guère eu de sens en dehors de la France. C'est en effet dans notre pays que la tendance à opposer la construction européenne à la solidarité atlantique est la plus vivace. Il faut y voir l'effet d'une tradition politique qui remonte au général de Gaulle, et qui lui fait rejeter la candidature du Royaume-Uni (et, par avance, celle des autres membres de l'AELE) au Marché commun dans les termes suivants : « Il est à prévoir que la cohésion de tous ses membres, qui seraient très nombreux, très divers, n'y résisterait pas longtemps et, qu'en définitive, il apparaîtrait une communauté atlantique colossale sous dépendance et direction américaines, et qui aurait tôt fait d'absorber la communauté européenne. C'est une hypothèse qui peut parfaitement se justifier aux yeux de certains, mais ce n'est pas du tout ce qu'a voulu faire et ce que fait la France et qui est une construction purement européenne<sup>1</sup>. »

57

Cette vision d'une « Europe européenne », cohérente et que l'élargissement menacerait, est proprement française. Elle s'est toujours heurtée à deux réalités : la continuité historique entre l'intégration européenne et la solidarité atlantique, qui remonte au début des années cinquante et a vu les États-Unis plutôt soutenir l'Union européenne ; le fait, en second lieu, que cette perception d'une opposition entre projets européens et atlantistes est beaucoup moins aiguë ailleurs en Europe, où l'on croit (et peut-être l'on préfère croire) à l'harmonie spontanée entre

---

1. Conférence de presse du 14 janvier 1963.

les deux ambitions. Cela a été le cas en Allemagne jusqu'à la crise irakienne. C'est plus que jamais le cas en Europe centrale et orientale.

Il existe, par ailleurs, deux réalités qui ne sont pas exclusives à la France : la première est que l'élargissement a toujours été perçu par les pays les plus réticents à l'égard de l'intégration européenne comme le meilleur antidote à l'approfondissement ; la seconde est que les nouveaux membres de l'Union sont largement présumés – et pas seulement en France – être des alliés naturels des États-Unis, ce qui faisait titrer à l'*International Herald Tribune*, quatre jours avant le Conseil européen de Copenhague : « Washington est le grand gagnant de l'élargissement de l'Union européenne<sup>2</sup>. »

58 Après la crise irakienne, cependant, le doute n'est guère permis, et l'interrogation proprement hexagonale qui sert de titre à cet article a acquis une pertinence plus large : dans cette crise, en effet, la continuité entre l'Europe et la solidarité atlantique s'est rompue. L'Europe s'est divisée, et les États-Unis ont joué de cette division avec une jubilation qui laisse augurer une attitude américaine beaucoup plus négative, pour l'avenir, à l'égard de la construction européenne.

Par ailleurs, les dix nouveaux adhérents ont choisi d'exprimer leur solidarité à l'égard des États-Unis, d'une façon qui a été interprétée par la France et l'Allemagne, le cœur de la construction européenne, comme un défi à leur égard et une distance volontairement assumée à l'égard de celle-ci, ce qui devait provoquer une réaction irritée du président de la République (« si, sur le premier sujet difficile, on se met à donner son point de vue indépendamment de toute concertation avec l'ensemble dans lequel, par ailleurs, on veut entrer, alors, ce n'est pas un comportement bien responsable »)<sup>3</sup>.

L'idée d'un choix à faire entre l'Europe et les États-Unis est ainsi passée, lors de la crise irakienne, du domaine de l'exception française au rang d'hypothèse européenne sérieuse. Si les nouveaux membres ont tous refusé d'admettre un tel choix, leur attitude a laissé présager où les porterait leur inclination naturelle s'il se produisait. Pourtant, il n'est pas sûr que, dans le mouvement tectonique qui affecte la relation transatlantique, les États-Unis puissent maintenir une alliance de revers efficace avec les pays d'Europe centrale et orientale. Au-delà des posi-

---

2. *International Herald Tribune*, 9 décembre 2002.

3. Conférence de presse du 17 février 2003.

tions des protagonistes européens de la crise irakienne, se sont en effet révélées des convergences européennes dont il ne faut pas sous-estimer la portée.

## EUROPE ET ALLIANCE ATLANTIQUE : UNE CONTINUITÉ HISTORIQUE

Dans l'esprit des pères fondateurs du projet européen, de Jean Monnet, il n'y a pas de solution de continuité entre ces deux niveaux de solidarité, tous deux placés sous le signe de « l'intégration » (le terme qui sert de repoussoir au général de Gaulle dans sa critique de l'Europe communautaire, comme du système militaire atlantique). De fait, les États-Unis se sont dits, au départ, plutôt favorables aux grands projets européens, la CEEA et le Marché commun. Par la suite, ils s'en sont tenus à une attitude combinant l'expression d'un soutien général à l'objectif d'une Europe plus unie, et une opposition parfois résolue à de nombreux éléments du projet européen susceptibles de contrarier leur influence et leurs intérêts. Au bout du compte, ils se sont ajustés aux résultats de l'entreprise européenne au fur et à mesure qu'ils étaient devenus irréversibles. De leur côté, les Européens ont toujours pris soin de ne pas ériger l'Union européenne en rivale de l'Alliance atlantique. Dans le domaine de la sécurité et de la défense, en particulier, les avancées européennes ont fait, pour l'essentiel, l'objet d'un accord préalable ou concomitant avec les États-Unis.

59

S'il y a une « communauté européenne », il y a également une communauté atlantique « de valeurs et de civilisation », pour reprendre l'expression de François Mitterrand<sup>4</sup>. La plupart des Européens ne voient pas là matière à un choix, mais plutôt l'expression d'une complémentarité, parfois harmonieuse, parfois plus difficile à assumer, mais qui n'est qu'exceptionnellement formulée en terme d'alternative.

La continuité entre la relation transatlantique et l'intégration européenne n'est nulle part aussi vivante qu'en Europe centrale et orientale. Pour l'essentiel, les mêmes (libéraux et sociaux-démocrates) sont « européens » et « atlantistes ». En sens inverse, les populistes et les nationalistes sont à la fois contre l'intégration européenne et se sont opposés à l'engagement de leur pays aux côtés des États-Unis en Irak (comme ils l'avaient fait au Kosovo).

4. François Mitterrand, intervention au Sommet de l'OTAN, Bruxelles, 11 janvier 1994.

Cette continuité est le résultat normal de la trajectoire historique des pays d'Europe centrale et orientale : les États-Unis et l'Europe sont pour eux deux composantes inséparables d'un « Occident » auquel les souvenirs récents de la Guerre froide et de la libération du communisme conservent une présence politique active et vivante. On veut continuer à croire à l'existence d'une solidarité occidentale, celle du camp de la liberté contre l'Union soviétique. La terminologie diplomatique centre-européenne, qui invoque à tout propos la coopération « euro-atlantique », en témoigne. La mémoire de la Guerre froide est beaucoup moins présente à l'ouest de l'Europe, où l'on subissait moins ses méfaits et où l'on est plus sensible aux difficultés et aux divergences de conception sur l'ordre international qu'a connues la relation transatlantique au cours des années 1990.

60

#### L'EURO-SCEPTICISME CENTRE-EUROPÉEN DES ANNÉES 1990

Il a fallu la crise irakienne, la radicalisation des divisions entre l'Europe et les États-Unis, pour que l'idée d'un choix à faire entre les positions américaines et européennes dans une affaire majeure s'impose. Ces divisions n'ont pas épargné les Européens. Elles ont été envenimées par les États-Unis qui ont cherché, non sans succès, à opposer une Europe à l'autre, la « vieille Europe » à la « nouvelle ». Ils se sont ingéniés jusqu'à ce jour à mettre du sel sur les plaies européennes, en s'efforçant de promouvoir les pays ralliés à leur cause, tout en affectant de punir ou d'ignorer les autres. C'est dans le contexte de cet épisode extrême que l'ensemble des pays candidats à l'Union européenne, à l'exception notable de la Turquie, a choisi de soutenir publiquement la position américaine (dans les épisodes restés célèbres de la lettre des huit et des dix)<sup>5</sup>, au risque d'embarrasser – voire d'humilier – la France et l'Allemagne, le moteur de la construction européenne, en même temps que le centre de l'opposition à la guerre.

Cet épisode est à bien des égards exceptionnel. On peut relever qu'il se produit au creux des fortunes de l'Union européenne en Europe centrale et orientale. Ses rapports avec les pays candidats ont été en effet

---

5. « Lettre des huit pays d'Europe pour une force unie face à l'Irak », 30 janvier 2003 (Rép. tchèque, Espagne, Portugal, Italie, Grande-Bretagne, Hongrie, Pologne, Danemark). Lettre du « Groupe de Vilnius », 5 février 2003 (Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Roumanie, Slovaquie, Slovénie).

dominés depuis plus de dix ans par des promesses suivies de négociations d'élargissement âpres et frustrantes de part et d'autre. De l'Europe, les nouveaux membres ont perçu les contraintes de la reprise de l'acquis communautaire, mais pas encore les bénéfiques. En même temps, en face, une Amérique déterminée et vindicative a su exploiter sans scrupule les divisions européennes.

Mais elle ne les a pas créées. Cette affaire intervient au terme d'une trajectoire qui, depuis 1989, a cumulé des erreurs ouest-européennes et un opportunisme habile des Américains pour s'établir comme partenaire privilégié des nouveaux venus et consolider leur orientation atlantique.

La libération des pays d'Europe occidentale et orientale avait été placée, à la fin de la Guerre froide, sous le signe du « retour en Europe ». En 1989, le Sommet de l'Arche avait, avec l'accord des Américains, désigné la Communauté européenne comme le cadre naturel de la transformation économique et politique des pays d'Europe centrale où se manifestait, par ailleurs, une réelle ferveur européenne. C'est au tournant des années 1989-1990 que l'Europe a manqué, peut-être, le geste spectaculaire, généreux, qui aurait symbolisé son ouverture et l'unité retrouvée de l'Europe. Au lieu de cela, il y eut le projet ambigu et mal compris de « confédération » lancé par la France en 1989, des hésitations, des programmes de coopération qui ont fait leur effet en profondeur mais n'ont pas répondu à l'attente des opinions.

Dans ce contexte, la crise yougoslave a été perçue en Europe centrale et orientale comme un échec européen, surmonté grâce à l'intervention des États-Unis et de l'OTAN qui ont fait figure de force efficace et de protecteurs des libertés. Perception injuste : il avait fallu, pour arracher les Américains à leur passivité en Bosnie à l'été 1995, la décision européenne de s'opposer aux Serbes et de déployer une force de réaction rapide franco-anglo-néerlandaise. Mais le mal était fait : la perception d'une alliance atlantique plus morale et davantage portée à l'interventionnisme humanitaire que l'Europe s'était imposée. Cette image renvoyait à celle d'États-Unis plus déterminés et seuls véritables défenseurs de la liberté pendant la Guerre froide, perception non moins fautive (l'unité européenne à l'Ouest a puissamment stimulé les forces centrifuges à l'Est), mais vivace à l'est, y compris du temps du communisme.

Dans un autre domaine, un contraste artificiel et injuste entre les réticences européennes et l'empressement américain s'est également imposé, celui de l'élargissement. Lancé par les États-Unis en 1993-1994, l'élargissement de l'Alliance atlantique (dont ils ont souligné, non sans malice, la rapidité d'exécution, et exagéré les bénéfiques qu'ils apporteraient aux

nouveaux membres), a fait contraste avec un processus d'élargissement de l'Union européenne à peine lancé au même moment au Conseil européen de Copenhague en 1993. C'est, au fond, l'OTAN qui remplissait ainsi, vis-à-vis de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie, invitées par l'Alliance à la rejoindre en 1997, mais aussi par contagion des autres, cette fonction d'appartenance symbolique à la famille des nations européennes, que l'Union européenne n'avait pas su ou pu remplir au début des années 1990. Au Kosovo à nouveau, bien que l'opération fût décidée conjointement par les Européens et les Américains sans que le rôle leader de ceux-ci apparût bien clairement, la perception d'une capacité d'agir supérieure des États-Unis et de l'Alliance atlantique s'est installée à l'Est, au détriment de l'Union européenne.

## 62 MON MAL VIENT DE PLUS LOIN

Cette orientation atlantique n'est pas seulement due aux accidents de la décennie 1990, mais elle s'enracine dans des affinités historiques et culturelles anciennes : l'émigration à destination des États-Unis qui, pour la Pologne, mais aussi pour la République tchèque, la Hongrie et les États baltes, a créé des affinités, des réseaux transatlantiques vivaces ainsi que des groupes d'influence puissants dans la vie politique américaine. Il y a aussi le poids de l'histoire, qui épargne l'Amérique, absente de la mémoire des grandes catastrophes de l'histoire européenne, en particulier de celles des pays d'Europe centrale et orientale. Le seul épisode de l'histoire européenne dont ils gardent une mémoire associée aux États-Unis est celui de la Guerre froide, où ceux-ci ont joué un rôle majeur et positif.

Par contraste, s'est développée une mémoire négative du rôle des grandes puissances européennes dans le destin de l'Europe centrale : le partage de la Pologne, la répression du printemps des peuples, Munich tendent ainsi à s'établir, par contraste avec les États-Unis, dans une mémoire généralement négative, où le rôle positif des grandes démocraties européennes dans l'émancipation de l'Europe centrale finit par s'évanouir. Cette polarisation de la mémoire, où l'Europe, amalgamée et dépréciée, fait pièce à une Amérique lumineuse, est particulièrement injuste et décourageante pour les pays d'Europe occidentale, en particulier la France. Si on lit entre les lignes l'interview suivant donné par Vaclav Havel à la veille de la guerre d'Irak (« ce n'est pas par hasard que l'idée de faire face au mal a trouvé plus de soutien dans les pays d'Europe de l'Est, qui ont fait l'expérience récente de systèmes totali-

taires par rapport à d'anciens pays européens qui n'ont pas eu le même genre d'expérience. L'expérience tchèque de Munich, de l'apaisement, de la capitulation devant le mal, est peut être une raison pour rappeler que nous voyons les choses différemment de quelques autres<sup>6</sup> »), on est renvoyé à l'image d'une Europe occidentale complaisante au mal, à l'apaisement et à l'esprit de capitulation.

Pour un Français, entendre une grande figure historique de la dissidence polonaise dire que « les Américains au moins n'ont jamais dit qu'ils ne voulaient pas mourir pour Dantzig<sup>7</sup> » est doublement attristant : parce qu'à ce point la mémoire historique n'a plus de relation avec l'histoire réelle (celle d'une France qui a effectivement accepté de se battre pour Dantzig, et d'une Amérique absente de la première phase de la guerre) ; parce que les déformations de la mémoire historique et son dévoilement polémique sont une des pathologies dont la construction européenne devrait permettre de venir à bout.

63

Pour ces pays, qui n'ont pas achevé leur retour sur eux-mêmes et le rôle de leurs sociétés dans la Guerre froide (sans parler de la période antérieure), la double polarisation pro-américaine et anti-européenne permet de s'enfermer dans une lecture victimaire et innocente de leur propre passé : ce en quoi ils n'ont pas achevé leur trajectoire « européenne », qui pour les pays les plus engagés dans la construction de l'Europe, à commencer par l'Allemagne et la France, a revêtu une dimension de dépassement de l'histoire, qui a exigé d'eux qu'ils acceptent au bout du compte de regarder la leur en face.

Enfin, la vie politique récente, parfois chaotique des pays de l'Europe centrale et orientale a laissé libre cours à une démagogie anti-européenne, soit libérale (Vaclav Klaus en République tchèque), soit nationaliste (Vladimir Meciar en Slovaquie), démagogie qui a largement épargné les États-Unis. L'épisode des « sanctions » de l'Union européenne envers l'Autriche, après l'entrée de Jörg Haider au gouvernement en février 2000, a été exploité par ces courants pour renforcer l'image d'une Europe oppressive des petits et insensible au sentiment d'indépendance retrouvé des pays d'Europe centrale.

C'est au terme de cette trajectoire, après dix ans d'un processus d'élargissement qui a coïncidé avec de difficiles ajustements sociaux et économiques, que s'est produite l'épreuve irakienne. Il ne faut pas s'éton-

6. *The New Yorker*, 16 février 2003.

7. Séminaire de la République des idées, Paris, 8 février 2003.

ner, dans ces conditions, de l'unanimité qui s'est formée autour des États-Unis, même si le soutien politique envers eux a été nuancé et généralement dénué d'engagement sur le terrain. Deux segments du spectre politique des pays d'Europe centrale et orientale, les dissidents et les post-communistes, ont en général soutenu l'opération américaine en Irak : les premiers parce qu'ils ont été sensibles à l'engagement américain dans une lutte contre un régime baasiste totalitaire et oppresseur, les seconds par opportunisme politique vis-à-vis des États-Unis et par réalisme (réalisme qui voisine avec un certain cynisme, caractéristique des sociétés post-communistes, auquel ont contribué la marginalisation des opposants historiques à l'ancien régime, la promotion économique et politique de ses rescapés et l'oubli de l'histoire).

#### 64 L'EUROPE CONTRE ELLE-MÊME

La coupure entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest sur la question du soutien aux États-Unis n'a été rendue possible que parce que celle-ci était elle-même divisée. L'initiative de la lettre des huit revient, selon les versions, à M. Aznar, M. Berlusconi ou M. Blair. En tout état de cause, ces trois pays avaient choisi un soutien public à la position américaine qui était l'occasion pour eux d'exprimer un ressentiment ancien contre les relations franco-allemandes. Cela, et l'affrontement de personnes qui a accompagné cette crise, a provoqué au sein même des membres actuels de l'Union européenne des dissensions d'une virulence jamais atteinte dans l'histoire récente de la politique européenne.

Ce ne sont pas les nouveaux membres qui, en bloc, ont choisi le chemin de la solidarité atlantique face à des positions « européennes » bien définies, mais des leaders pris de vertige devant l'ampleur des divisions européennes et transatlantiques, sommés de choisir alors qu'ils auraient souvent préféré ne pas le faire. De fait, ce qui frappe dans cette affaire est à la fois la diversité des degrés de soutien à la position américaine, et la distance entre les positions des dirigeants et l'état des opinions à l'Est comme, parfois, à l'Ouest.

Les pays d'Europe centrale et orientale ont été moins unis dans leur soutien aux États-Unis que cela a été perçu à l'Ouest. Parmi les dix nouveaux adhérents, le soutien le plus marqué a été le fait de la Pologne. Mais la Hongrie, la République tchèque et la Slovénie ont vite pris leurs distances avec elle et n'ont proposé aux États-Unis qu'un soutien politique limité. La Slovénie a refusé le survol de son territoire aux avions américains, que la France accordait pour sa part. Le président tchèque,



M. Klaus, a expressément critiqué la politique américaine. Le Premier ministre hongrois, M. Medgyessy, a estimé s'être fait « piéger » dans l'épisode de la lettre des huit.

Dans le cercle des États candidats à l'Union européenne, c'est la Roumanie et la Bulgarie qui se sont montrées les plus empressées à soutenir les États-Unis, en proposant leur territoire pour pallier la défaillance de la Turquie. Mais, au total, le soutien des pays d'Europe centrale et orientale a été loin d'être unanime.

Quant aux opinions, le plus remarquable est la convergence de leurs attitudes entre l'Est et l'Ouest. L'opposition à la guerre a été partout majoritaire en Europe avant le déclenchement de celle-ci. En mai 2003, il n'y avait à l'Est que la Pologne pour estimer que « maintenant que le régime de Saddam Hussein est détruit, [...] l'action militaire des États-Unis et de ses alliés était légitime » (et encore, par une courte marge : 45 % contre 42 % d'avis opposés), avis partagé à l'Ouest par les Pays-Bas et la Grande-Bretagne<sup>8</sup>. Le clivage entre la « nouvelle » Europe et la « vieille » Europe ne s'est pas retrouvé dans les sondages.

65

## L'INCONNUE AMÉRICAINE

Aux États-Unis, la crise irakienne a encouragé les sentiments anti-européens, ainsi qu'une stratégie, pour la première fois explicite, de division de l'Europe. Le mépris pour les opposants européens à la guerre s'est conjugué avec une attitude, personnifiée par le secrétaire à la Défense M. Rumsfeld, consistant à opposer l'Europe centrale et orientale, où les valeurs démocratiques et l'amitié pour les États-Unis seraient plus vivaces, à l'Europe actuelle, sclérosée et complaisante envers Saddam Hussein. Dans l'immédiat après-guerre, cette attitude a donné lieu à une politique américaine de gradation des bénéfices à attribuer à chacun des pays européens en fonction de leur attitude pendant la crise.

La Pologne s'est ainsi vu attribuer la responsabilité d'un secteur d'occupation en Irak, et promettre, avec la Roumanie et la Bulgarie, l'installation de bases permanentes américaines sur son territoire. Les limites de cette politique sont cependant évidentes : elles tiennent aux capacités militaires, forcément modestes, de ces pays, et à leur intérêt stratégique pour les États-Unis, qui ne l'est guère moins. Quelques centaines de soldats américains, au plus, s'installeront peut-être en perma-

8. Sondage Gallup, 13 mai 2003, réalisé dans 45 pays européens entre le 16 avril et le 8 mai.

nence à Constanza, bien moins que ce qu'escomptait la Roumanie. C'est l'Europe dans son ensemble qui est devenue un théâtre stratégique secondaire pour l'Amérique, pas seulement la « vieille Europe ».

Les conséquences négatives de la crise ont été, elles aussi, soigneusement dosées, entre la France « punie », l'Allemagne « ignorée » et la Russie « pardonnée ». Cette hiérarchie ridicule des prédilections et des inimitiés des États-Unis en Europe laisse cependant entrevoir une possibilité plus sérieuse et plus inquiétante : la poursuite d'une stratégie durable de division et d'affaiblissement de l'Europe et l'utilisation des pays d'Europe centrale et orientale à cette fin.

66 Ceux-ci s'y prêteront-ils ? Ce n'est pas sûr. D'abord les opinions européennes, lorsqu'il s'agit de l'emploi de la force, convergent pour estimer, à de larges majorités à l'Est comme à l'Ouest, que les États-Unis sont trop portés à utiliser la force envers d'autres pays. S'il s'agit d'engager les forces de son pays aux côtés des États-Unis pour répondre à des attaques terroristes, les opinions y sont davantage disposées à l'Ouest qu'à l'Est de l'Europe. Après même la guerre en Irak, c'est à l'Ouest que se trouvent encore les alliés des États-Unis les plus capables, mais aussi les plus prêts à s'engager à leur côté dans la lutte contre le terrorisme<sup>9</sup>.

Ensuite, il n'est pas probable que les pays de l'Europe centrale et orientale soient prêts à se laisser mettre au service d'une stratégie américaine de division de l'Europe. Certes, s'il s'agit de défense, les pays d'Europe centrale et orientale se tournent vers l'OTAN et les États-Unis, en qui seuls ils ont confiance pour assurer leur sécurité. Mais ce que la crise irakienne a montré, au-delà de leurs inclinations européennes ou atlantistes, c'est davantage la force de leur sentiment national, et leur détermination à défendre leurs intérêts. Or, leur insertion réussie en Europe est pour eux un intérêt essentiel.

Cette circonstance laisse entrevoir d'autres réponses possibles à la question qui fait le titre de cet article que l'opposition entre l'Europe « européenne » et « atlantique ». Là où une position européenne forte existe, les futurs membres de l'Union européenne ont eu normalement tendance à s'y associer, alors même qu'ils faisaient l'objet de pressions américaines importantes. On peut observer à cet égard que les votes des pays candidats ont progressivement convergé, aux Nations unies, avec ceux de l'Europe à 15 au long des années 1990, ne laissant pratiquement subsister aucune divergence dans les positions prises à l'assemblée générale

---

9. *Ibid.*

l'année dernière. Dans le dossier pourtant symbolique et hautement idéologique aux yeux des Américains du Tribunal pénal international, seules l'Albanie, et par inadvertance la Roumanie, ont souscrit un engagement d'immunité pour les ressortissants américains, que les États-Unis ont cherché avec insistance à obtenir de tous les futurs membres de l'Union.

Bien entendu, on peut mettre ces attitudes sur le compte de la vulnérabilité vis-à-vis de la pression européenne que constitue le processus d'élargissement, et se demander si ces convergences pourront continuer après que celui-ci sera devenu effectif. Toutes les spéculations sont possibles à cet égard. Mais il est permis de penser que si les capacités de leadership des membres historiques de l'Union européenne se maintiennent et permettent de continuer à articuler des positions politiques claires sur un grand nombre de sujets, les nouveaux membres choisiront pour l'essentiel de s'y rallier plutôt que de s'en dissocier. C'est qu'en profondeur les intérêts économiques, les attitudes sociales font converger les deux parties de l'Europe. Dans les pays d'Europe centrale, dans une proportion écrasante, les échanges commerciaux, les investissements, les formations universitaires à l'étranger mènent ces pays vers l'Europe. Les opinions des pays d'Europe centrale et orientale n'ont pas réagi différemment de celles des pays de l'Ouest lors de la crise irakienne.

67

On peut donc espérer que la combinaison des intérêts et de la socialisation par l'exemple des nouveaux membres finira par permettre une adhésion en profondeur des pays de l'Est aux règles écrites et non écrites de l'intégration européenne. C'est dire qu'au bout du compte l'enracinement de celles-ci et donc le destin de l'aventure européenne dépendront bien davantage de la loyauté et du civisme communautaire des membres actuels que des inclinations présumées des adhérents futurs.

## R É S U M É

---

*La crise irakienne a rompu la continuité historique entre la solidarité atlantique et l'intégration européenne. Dans ces circonstances, les pays d'Europe centrale et orientale ont soutenu la position américaine et pris leurs distances à l'égard du couple franco-allemand. Cependant, cette attitude n'a été rendue possible que par la division des membres actuels de l'Union européenne. Seule leur unité retrouvée autour de positions claires et d'attitudes de loyauté communautaire vont permettre de faire échec aux efforts de division de l'Europe que les États-Unis devraient prolonger au-delà de la crise actuelle.*



# UNE DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE À L'EUROPÉENNE ?

LES ÉTATS DE L'UNION EUROPÉENNE SONT, nous le savons, loin d'avoir des systèmes politiques uniformes. Pourtant, comme le constate Hugues Portelli, « par-delà les variantes nationales, les États d'Europe occidentale ont en commun un même type d'institutions politiques : le régime parlementaire. Dans tous les États de l'Union européenne en effet s'est enraciné un régime démocratique de type représentatif reposant sur la responsabilité politique du gouvernement devant des assemblées élues au suffrage universel<sup>1</sup> ». L'entrée dans l'Union de dix nouveaux membres en 2004 (dont huit provenant d'Europe de l'Est) ainsi que de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 va-t-elle bouleverser ce schéma ? Plus généralement, la diversité des régimes politiques des États de l'Union se trouvera-t-elle sensiblement accrue ?

69

Pour donner des éléments de réponse à cette question, nous mettrons de côté Chypre et Malte qui, à la différence des autres pays concernés, ne sont pas des États post-communistes et dont la situation constitutionnelle et politique soulève des questions bien spécifiques. Signalons tout de même que si Malte est dotée d'un régime parlementaire, Chypre, en revanche, est, conformément à la Constitution du 16 août 1960, régie par un système présidentiel, caractérisé par une stricte séparation des pouvoirs<sup>2</sup>.

Les dix autres futurs membres (les trois États baltes : Estonie, Lettonie et Lituanie, les quatre États d'Europe centrale : Hongrie, Pologne,

1. Hugues Portelli, *Les Régimes politiques européens*, Paris, Le Livre de poche, 1994, p. 13.

2. Ainsi, le président, élu au suffrage universel direct, nomme les ministres, le gouvernement n'étant pas responsable devant l'organe législatif, la Chambre des représentants.

République tchèque et Slovaquie, la Slovénie et, enfin, la Bulgarie et la Roumanie) – qui retiendront seuls notre attention – ont pour points communs d’être issus de l’ex-bloc soviétique et de s’être dotés d’institutions démocratiques plus ou moins rapidement à compter de la chute du Mur de Berlin, en 1989. Ces États, qui partagent un héritage politique largement semblable (un peu plus de quarante années de système socialiste), ont, par ailleurs, une histoire et des traditions fort différentes. Pourtant, ils se sont tournés, pour la configuration de leurs nouvelles institutions, vers un modèle commun, celui de la démocratie parlementaire, en s’inspirant – au moins en partie – de l’expérience en ce domaine des États d’Europe occidentale. Des systèmes parlementaires furent ainsi mis en place et ont connu depuis lors de nombreuses évolutions. À compter des demandes d’adhésion à l’UE déposées en 1994-1996 par les dix États, ces régimes ont été confrontés à de nouveaux défis : répondre aux exigences de l’intégration européenne et notamment à celles qui découlent des « critères politiques » définis lors du Conseil européen de Copenhague de 1993 et institutionnalisés par le traité d’Amsterdam.

#### UNE DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE D’INSPIRATION EUROPÉENNE

Les nouvelles Constitutions des États étudiés (qu’elles soient des textes entièrement nouveaux ou, comme en Hongrie, le résultat de révisions de la Constitution de la période socialiste, ou encore, comme en Lettonie, la Constitution de 1922 rétablie) tournent d’abord résolument le dos au régime socialiste où le Parti communiste dirigeait l’État et où les droits des citoyens étaient purement formels et/ou strictement encadrés. Ainsi, elles instituent un véritable système représentatif en prévoyant la tenue d’élections libres au Parlement, la prohibition du mandat impératif et l’interdiction, pour les partis politiques, d’avoir sous leur subordination l’État ou la fonction publique. De même, elles comportent une énumération très complète des droits et libertés des citoyens, leur reconnaissant tout un ensemble de droits fondamentaux, principalement politiques mais aussi économiques et sociaux. Ensuite et surtout (pour notre propos), les Constitutions consacrent expressément ou implicitement le principe de la séparation des pouvoirs et en adoptent une conception souple : elles instaurent, en effet, un régime parlementaire. Toutefois, suivant en cela certains schémas constitutionnels d’Europe occidentale, plusieurs Lois fondamentales tempèrent

ce parlementarisme en empruntant quelques traits au système présidentiel. Enfin, se conformant au modèle européen de justice constitutionnelle<sup>3</sup>, la quasi-totalité des Constitutions prévoient la création d'une juridiction spécialisée dans le contrôle de constitutionnalité, une Cour constitutionnelle.

### *Le choix d'un régime parlementaire*

Dans tous les pays étudiés a été instauré un régime parlementaire comportant au moins une assemblée élue au suffrage universel direct, un gouvernement responsable devant cette assemblée et un chef de l'État distinct du chef du gouvernement. Ce choix a eu des incidences tant sur l'organisation que sur l'équilibre des pouvoirs. Le Parlement, devenu parfois bicaméral (en Pologne, en République tchèque, en Roumanie et en Slovénie), a retrouvé une place essentielle dans les institutions de l'État. Il a, notamment, été doté de moyens lui permettant d'exercer véritablement le pouvoir législatif. À cet égard, les constituants, s'écartant de l'une des grandes tendances de l'évolution du parlementarisme en Europe occidentale, se sont montrés réticents à accorder des prérogatives importantes à l'exécutif dans le domaine législatif. Certes, certaines Constitutions (telles celles de la République tchèque ou de la Roumanie) donnent au gouvernement des pouvoirs lui permettant de faire pression sur le Parlement afin qu'il adopte ses projets de loi. Mais, à l'exception notable de la Constitution de la Roumanie, aucune Loi fondamentale ne reconnaît au Parlement la possibilité d'autoriser temporairement le gouvernement à prendre des actes juridiques ayant force de loi. Une telle faculté a même été supprimée dans la Constitution polonaise de 1997 alors qu'elle avait été prévue dans la « petite Constitution » de 1992. Malgré ces réserves, l'exécutif, devenu bicéphale, a été renforcé. Une institution nouvelle, celle du chef de l'État, a ainsi été créée. Si les attributions de ce président de la République varient d'un pays à un autre, elles ne vont, dans l'ensemble, guère au-delà de celles d'un chef de l'État dans un régime parlementaire. En effet, tous les États se sont efforcés de limiter la puissance du titulaire d'un tel poste afin d'éviter la personnalisation du pouvoir. Aussi l'essentiel du pouvoir exécutif a-t-il été confié non pas au chef de l'État mais au Premier ministre

3. Sur le modèle européen de justice constitutionnelle, voir notamment Dominique Rousseau, *La Justice constitutionnelle en Europe*, Paris, Montchrestien, « Clefs politique », 3<sup>e</sup> éd., 1998, p. 19 *sq.*

et au gouvernement. Une grande attention est donc accordée à la formation du gouvernement, qui répond, dans l'ensemble, aux exigences d'un système parlementaire. Ainsi, partout, la présentation d'un candidat au poste de Premier ministre revient au chef de l'État et son investiture à l'Assemblée. Partout, également, il résulte de la pratique ou de règles juridiques que le chef du gouvernement est issu de la majorité au Parlement. Quant aux ministres, ils sont la plupart du temps nommés par le président sur proposition du chef du gouvernement. Cependant, et on s'éloigne là des schémas classiques, en Bulgarie et en Slovénie, c'est le Parlement qui les désigne.

72

Surtout, le choix du modèle parlementaire fait que les pouvoirs législatif et exécutif disposent de moyens d'action l'un sur l'autre, les Constitutions prévoyant la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée et sa contrepartie, le droit de dissoudre l'Assemblée. Appliquant les techniques du parlementarisme rationalisé, elles encadrent plus ou moins étroitement l'exercice de ces prérogatives. En premier lieu, afin d'éviter l'instabilité gouvernementale, des règles parfois contraignantes sont posées pour la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement. Par exemple, certains États – notamment la Hongrie et la Pologne – ont introduit dans leur Constitution un mécanisme s'inspirant du modèle constitutionnel allemand : la motion de censure constructive (pour provoquer le renversement du gouvernement, la motion doit contenir le nom du Premier ministre proposé en remplacement). En second lieu, dans le but d'empêcher de trop fréquents retours devant les électeurs pour résoudre les conflits entre les pouvoirs, des conditions souvent strictes entourent le droit de dissolution. Ainsi, dans la plupart des Constitutions, la possibilité de dissoudre l'Assemblée est liée à un ou plusieurs vote(s) de défiance à l'égard du gouvernement (à la suite d'une motion de censure ou d'une question de confiance) ou à l'incapacité de former le gouvernement. Le droit de dissolution reste néanmoins une prérogative importante dont dispose le président de la République à l'égard du pouvoir législatif. S'y ajoutent parfois d'autres droits qui se rattachent non plus au régime parlementaire mais au système présidentiel.

### *Les emprunts au système présidentiel*

Deux grands traits d'un régime présidentiel figurent dans certaines Constitutions des États étudiés : l'élection du président de la République au suffrage universel ; la reconnaissance au profit de ce dernier d'un droit de veto à l'encontre des lois votées par le Parlement.



Tout d'abord, dans six pays sur dix, le chef de l'État est élu au suffrage universel direct. Tel est le cas en Bulgarie, en Lituanie, en Pologne, en Roumanie, en Slovénie et, depuis une révision constitutionnelle datant de janvier 1999, en Slovaquie. Le choix de ce procédé de désignation du président de la République s'explique surtout, dans les cinq premiers États, par la volonté de conférer à la nouvelle fonction présidentielle un fondement solide en lui donnant une assise populaire. En Slovaquie, en revanche, il s'agissait principalement de mettre fin à une situation de blocage, le Parlement n'étant pas parvenu, malgré plusieurs tentatives, à élire un successeur à Michal Kováč (dont le mandat a expiré en mars 1998). Le pays est ainsi resté, pendant plus d'un an, sans président, jusqu'à l'élection, par le peuple, de Rudolf Schuster en mai 1999...

Dans un avenir proche, la liste des États dotés d'un président élu au suffrage universel direct pourrait s'allonger : l'Estonie, la République tchèque<sup>4</sup> et, dans une moindre mesure, la Lettonie envisagent de réviser leur Constitution à cette fin. L'objectif est surtout, dans ces pays, d'éviter, comme en Slovaquie, les blocages et, d'une façon plus générale, les inconvénients de l'élection du chef de l'État par le Parlement ou par un collège électoral, système caractérisé par sa complexité et son manque de transparence. Seule la Hongrie ne paraît pas, pour le moment du moins, s'orienter dans cette voie. Il ne faudrait pas, toutefois, exagérer l'importance d'une telle évolution. Il s'avère, en effet, que, dans les pays étudiés, si une nette différence de statut oppose les présidents élus au suffrage universel direct, et donc dotés de la légitimité populaire, aux présidents désignés par le Parlement, les premiers n'ont pas nécessairement plus de pouvoirs que les seconds. En particulier, les présidents élus directement par le peuple n'ont pas de liens plus étroits avec le gouvernement. Ainsi, on observe dans les dix États que la collaboration entre le président et le gouvernement apparaît assez réduite (si l'on met à part les hypothèses, prévues par la plupart des Constitutions, où des actes du chef de l'État doivent être contresignés par le Premier ministre). Notamment, les séances du gouvernement sont, en principe,

---

4. En République tchèque, face aux difficultés rencontrées début 2003 par le Parlement pour élire un successeur à Vaclav Havel, le débat sur l'opportunité de réviser la Constitution afin d'introduire l'élection du président de la République au suffrage universel direct est devenu particulièrement vif. Depuis lors, ce débat a perdu quelque peu de son actualité, le Parlement étant parvenu, le 28 février 2003 (plusieurs semaines après la fin du mandat de Vaclav Havel – intervenue le 2 février – et après deux tentatives infructueuses), à élire Vaclav Klaus à la tête de l'État.

présidées par le Premier ministre. Certes, les Constitutions de la Pologne, de la Roumanie et de la Slovaquie donnent au président le droit de convoquer et de présider les séances du gouvernement mais uniquement pour traiter d'affaires particulièrement importantes. Le cas de la Pologne a un certain temps été particulier : la « petite Constitution » de 1992 reconnaissait au président des attributions importantes, notamment vis-à-vis du gouvernement, puisqu'il lui revenait de choisir les ministres des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Intérieur. Cette prérogative a été supprimée dans la Constitution de 1997.

74 La singularité polonaise n'a pas pour autant totalement disparu. Elle s'exprime, en effet, dans la détention, par le chef de l'État, d'un véritable droit de veto à l'encontre des lois. La Constitution de la République de Pologne de 1997 prévoit ainsi que le président peut refuser de signer une loi et la renvoyer à la Diète pour un nouvel examen, ce veto ne pouvant être surmonté que par un vote de la Diète à la majorité des trois cinquièmes des voix en présence d'au moins la moitié des députés. Cette majorité est difficile à réunir même si elle est un peu moins importante que celle des deux tiers des voix qui était exigée par la « petite Constitution » de 1992. Les Lois fondamentales des autres États reconnaissent toutes au président le droit de demander une seconde délibération. Mais il ne s'agit pas là, à proprement parler, d'un droit de veto puisque lors de cette seconde délibération, le Parlement doit statuer soit à la majorité simple (en Hongrie, en Lettonie, en Roumanie et en Slovaquie), soit à la majorité de l'ensemble des députés (en Bulgarie, en Lituanie, en République tchèque et en Slovénie), soit encore, en Estonie, à la majorité fixée pour l'adoption des lois (qui est, selon les lois, la majorité simple ou la majorité de l'ensemble des députés). Cette possibilité donnée au chef de l'État de demander une seconde délibération de la loi, pour des motifs qui peuvent être aussi bien d'opportunité que de légalité, se retrouve dans plusieurs Constitutions d'Europe occidentale (et notamment dans celles de la France, de la Grèce, de l'Italie et du Portugal). Son utilisation, toutefois, est particulièrement fréquente dans les pays étudiés. Si le président slovaque, Rudolf Schuster, en fait un usage vraiment intensif<sup>5</sup>, d'autres chefs de l'État n'hésitent pas à y recourir pour tenter de faire obstacle à des changements politiques (tel Vaclav Havel,

---

5. Rudolf Schuster a ainsi renvoyé devant le Parlement plus de 60 lois à compter de son entrée en fonctions, en juin 1999. Voir Jaroslav Blaha, « Slovaquie 2001-2002. Acheter la transformation au plus vite », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1026, juin-juillet 2002, p. 213.

qui s'est opposé à une modification importante de la loi électorale avant les élections législatives tchèques de juin 2002) ou économiques (on peut citer l'exemple du président de l'Estonie, Arnold Rüütel, qui a renvoyé devant le Parlement, en décembre 2001, une loi sur le recours aux emprunts étrangers, ou celui du président de la Bulgarie, Gueorgui Parvanov, qui a « mis son veto », en mars 2002, à l'adoption d'une nouvelle loi sur la privatisation). En plus de ce pouvoir de blocage – certes limité –, le président dispose le plus souvent d'un autre moyen pour contester la loi : il peut saisir la Cour constitutionnelle.

### *La création de Cours constitutionnelles*

Presque tous les États post-communistes concernés par l'élargissement se sont dotés d'une Cour constitutionnelle, notamment pour préserver l'équilibre des pouvoirs prévu dans la Constitution. Depuis l'instauration d'une telle Cour en Lettonie, à la suite d'une révision constitutionnelle en date du 5 juin 1996, seule l'Estonie, où le contrôle de la constitutionnalité des lois est confié à la juridiction ordinaire supérieure, fait exception.

75

Tant la composition que les attributions de ces Cours constitutionnelles varient d'un État à un autre. Toutefois, on observe une tendance à l'accroissement de leurs pouvoirs. Ainsi, à l'heure actuelle, pratiquement toutes les Cours disposent de la faculté d'annuler les lois et les autres actes juridiques jugés non conformes à la Constitution. Tel est le cas, depuis octobre 1999, du Tribunal constitutionnel polonais. Auparavant, la Diète pouvait faire obstacle à une décision de ce Tribunal déclarant une loi inconstitutionnelle par un vote à la majorité des deux tiers des voix, en présence d'au moins la moitié des députés. Un système analogue existe toujours, cependant, en Roumanie, où le Parlement peut écarter la déclaration de non-conformité d'une loi à la Constitution en revotant cette loi à une majorité qualifiée (les deux tiers des membres de chaque Chambre). Les pouvoirs de la Cour roumaine restent donc limités.

En outre, les compétences des Cours constitutionnelles connaissent un net élargissement. On peut citer l'exemple de la Cour slovaque qui, à la suite d'une importante révision de la Constitution adoptée en février 2001, a vu ses attributions être renforcées. En particulier, elle doit désormais vérifier la conformité des lois non seulement à la Constitution et aux lois constitutionnelles mais aussi aux traités internationaux ratifiés par la Slovaquie ; elle peut être saisie par le président de la République slovaque ou le gouvernement de la question de la constitu-

tionnalité des traités avant leur ratification (une déclaration de non-conformité à la Constitution faisant obstacle à toute ratification) ; elle se prononce, à la demande du président, sur la constitutionnalité de propositions de référendum. Il s'agissait ainsi principalement (mais pas exclusivement) de faire en sorte que la Cour constitutionnelle veille à la compatibilité entre les normes internes et les normes internationales. Des dispositions comparables ont été introduites dans la Constitution de la République tchèque, également en 2001 (la Cour constitutionnelle tchèque se voyant reconnaître des compétences aussi étendues à l'égard des traités internationaux que la Cour slovaque). L'objectif est chaque fois le même : faciliter l'entrée dans l'Union européenne.

#### UNE DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE CONFRONTÉE AUX EXIGENCES DE L'UE

76

En vue de l'adhésion prochaine à l'UE, les États étudiés se sont lancés depuis quelque temps dans un processus de révision de leurs Constitutions. Les changements – déjà effectués ou à l'étude – visent essentiellement à permettre les futurs transferts de compétences aux institutions européennes et à assurer une bonne articulation entre le droit communautaire et le droit national. Parfois, ils poursuivent également d'autres buts. Le Parlement tchèque, notamment, s'est montré soucieux d'être associé à la prise de décision en matière européenne. Aussi, un nouvel article de la Constitution (l'article 10b), ajouté en 2001, prévoit-il que « le gouvernement doit informer régulièrement et à l'avance le Parlement des questions en rapport avec les obligations découlant, pour la République tchèque, de son appartenance à une organisation ou une institution internationale [...] Les Chambres du Parlement donnent leur avis sur les décisions émanant de cette organisation ou institution internationale [...] ». C'est, bien sûr, l'UE qui est visée. Le Parlement tchèque s'efforce ici de se prémunir contre l'affaiblissement du rôle des Parlements nationaux qu'entraîne la construction européenne. Cette initiative a été saluée par la Commission européenne dans son rapport d'octobre 2002 « sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie de l'adhésion ». Toutefois, dans ce rapport, comme dans ceux consacrés aux autres États candidats, la Commission ne se contente pas d'examiner si les mécanismes constitutionnels nécessaires à l'adhésion ont bien été institués. Elle vérifie beaucoup plus largement que les « critères politiques » pour l'entrée dans l'UE, posés lors du Conseil européen de Copenhague de juin 1993, sont remplis (en plus des « critères

économiques » et de « la reprise de l'acquis communautaire »), mesure les progrès accomplis et indique ceux qu'il reste à effectuer. Cette évaluation, qui est faite chaque année depuis 1998, porte sur des questions très diverses puisqu'il s'agit de s'assurer que le pays candidat possède « des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection<sup>6</sup> ». Elle concerne donc aussi bien les institutions politiques que l'administration, le système judiciaire ou les libertés publiques. On n'envisagera ici que les seules exigences de l'UE qui touchent le système politique. Les principales sont relatives à la stabilité des institutions démocratiques, à l'équilibre des pouvoirs et aux droits politiques des minorités.

### *La stabilité des institutions démocratiques*

La Commission se montre d'abord et avant tout attentive à la tenue régulière, dans les pays candidats, d'élections libres garantissant le pluralisme politique. Elle ne favorise pas, à cet égard, un mode de scrutin plutôt qu'un autre. Cependant, on observe que la plupart des États étudiés (la Bulgarie à compter de 1991, l'Estonie, la Lettonie, la Pologne, la Roumanie, la République tchèque et la Slovaquie) ont choisi la représentation proportionnelle pour l'élection de leurs députés. Comme le souligne Édith Lhomel, il s'agissait, dans ces nouvelles démocraties, de « donner tout son sens à la notion de pluralisme<sup>7</sup> ». Seuls trois États (la Hongrie, la Lituanie et la Slovénie) ont opté pour un système mixte, pour partie majoritaire, pour partie proportionnel. Cette préférence accordée à la proportionnelle a encouragé un phénomène caractéristique des pays post-communistes : la prolifération des partis politiques. Même si des seuils ont été fixés afin d'empêcher les formations les plus petites d'être représentées au Parlement, il en est résulté une fragmentation de la scène politique peu propice à la constitution de majorités claires. Pour lutter contre ces inconvénients, certains États qui avaient choisi initialement la proportionnelle cherchent à instaurer un système mixte. Une telle évolution n'est pas toujours aisée. Ainsi, en République

77

6. Les « critères politiques » ont été consacrés par le traité d'Amsterdam. En conséquence, l'article 6, §1, du Traité consolidé sur l'UE stipule que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres » et l'article 49 précise que tout État européen qui respecte les principes ainsi énoncés peut demander à devenir membre de l'Union.

7. Édith Lhomel, « Le pluralisme politique. De l'émergence à la consolidation », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1013, mars 2001, p. 18-19.

tchèque, le Parlement s'est heurté, dans sa volonté de modifier la loi électorale, à un obstacle important : le principe de l'élection des députés à la représentation proportionnelle est posé à l'article 18 de la Constitution. Faute de réviser cet article, il a dû se contenter de changements relativement modestes, la nouvelle loi électorale du 25 janvier 2002 maintenant la barre de 5 % des voix pour la représentation des partis mais prévoyant un seuil difficile à atteindre pour les coalitions (10 % des voix pour les coalitions comprenant deux formations, 15 % pour celles qui en réunissent trois, 20 % pour celles qui en comportent quatre, etc.). Le but est d'éviter la formation de coalitions purement conjoncturelles, dont la brève existence nuit à la stabilité du système, et de favoriser, au contraire, la constitution de courants politiques homogènes, susceptibles de se succéder au pouvoir par le jeu du suffrage.

78

Ce souci rejoint ici une préoccupation importante de la Commission. Celle-ci prête ainsi une grande attention à ce qu'elle considère être un facteur essentiel de la stabilité des nouvelles institutions politiques : leur capacité à permettre l'alternance. Le temps n'est plus où les partisans de la transition démocratique s'inquiétaient d'un « retour au pouvoir des communistes » ou d'une « restauration de velours » faisant suite à la « révolution de velours ». On a constaté, en effet, que lorsque, entre fin 1992 et 1995, les ex-communistes, auparavant écartés du pouvoir, ont remporté les élections législatives ou présidentielles en Lituanie, en Pologne, en Hongrie et en Bulgarie, il n'en est pas résulté un retour au passé. À l'inverse, ces changements ont montré que les systèmes politiques mis en place pouvaient connaître une alternance de type droite/gauche proche de celles qui existent dans les démocraties occidentales. D'ailleurs, une nouvelle alternance a eu lieu dans les pays concernés, la droite étant revenue au pouvoir entre 1996 et 1998 en Lituanie, en Bulgarie, en Hongrie et, partiellement, en Pologne. D'une façon générale, chacun des pays étudiés a connu, depuis le changement de régime, une ou deux alternances (trois dans le cas de la Hongrie et de la Pologne). Certains États ont fait en outre l'expérience de la cohabitation. Ainsi, la Pologne a, de 1997 à 2001, traversé une période où un Parlement de droite issu des élections du 21 septembre 1997 a dû composer avec un président de gauche (Aleksander Kwasniewski) élu en novembre 1995 et réélu en octobre 2000. Cette expérience, qui devait prendre fin avec la victoire de la coalition de gauche lors des élections de septembre 2001, a mis à l'épreuve la balance des pouvoirs prévue par la Constitution de 1997.

### *L'équilibre des pouvoirs*

La Commission ne se contente pas d'un examen formel du caractère démocratique des institutions établies dans les pays candidats. Elle s'attache à leur fonctionnement et vérifie si les équilibres constitutionnels sont bien respectés. Cette évaluation, jointe à d'autres considérations (comme le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, l'insuffisance de la lutte contre la corruption ou la situation peu satisfaisante des minorités), a amené notamment la Commission à estimer, dans son avis de 1997, que la Slovaquie ne remplissait pas les critères politiques. Elle a relevé, en particulier, que si « le cadre institutionnel défini par la Constitution slovaque correspond à celui d'une démocratie parlementaire [...] le gouvernement ne respecte pas suffisamment les attributions dévolues par la Constitution aux autres pouvoirs et méconnaît trop souvent les droits de l'opposition ». Et elle a cité, à titre d'exemples, « la tension constante entre le gouvernement et le président de la République », la méconnaissance par le gouvernement de décisions de la Cour constitutionnelle et « le refus très fréquent d'associer l'opposition au fonctionnement des institutions, en particulier, en matière de contrôle parlementaire »<sup>8</sup>. La situation ne s'est pas améliorée lorsque durant l'intérim du président, à compter de mars 1998, une grande partie des prérogatives présidentielles (dont les droits d'amnistie, de grâce, de demander une seconde délibération de la loi, de convoquer un référendum, de nommer et révoquer les ambassadeurs) a été transférée au Premier ministre, Vladimir Meciar. Il faudra attendre l'arrivée de nouveaux dirigeants, à la suite des élections législatives de septembre 1998, pour que cessent les abus de pouvoir du gouvernement et que la Commission considère, dans son rapport de 1999, que la Slovaquie remplit désormais, comme les autres États candidats, les critères politiques de Copenhague.

Si la Commission a ainsi mis fin à l'exception slovaque, elle n'en reste pas moins très vigilante quant aux relations entre les pouvoirs dans les pays évalués. Elle veille, en particulier, au respect des droits du Parlement. Ainsi, dans le cas de la Roumanie, elle dénonce le recours abusif, par le gouvernement, aux ordonnances pour légiférer. Comme on l'a vu plus haut, la Constitution roumaine est la seule parmi les

---

8. Voir les extraits de cet avis de 1997 in Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Slovaquie sur la voie de l'adhésion*, 9 octobre 2002, SEC (2002), 1410, p. 18-19.

Constitutions des États étudiés à reconnaître au gouvernement, à son article 114, le droit d'adopter des actes ayant force de loi. L'exercice de ce droit est certes entouré de conditions (inspirées de celles fixées à l'article 38 de la Constitution française de 1958), mais elles sont relativement souples : il revient au Parlement d'adopter une loi d'habilitation autorisant le gouvernement à prendre des ordonnances durant un certain délai ; si la loi d'habilitation le requiert, les ordonnances doivent, avant l'expiration de ce délai, être soumises à l'approbation du Parlement sous peine de devenir caduques. L'article 114 prévoit également, ce qui est plus original, que le gouvernement peut, « dans des cas exceptionnels », adopter des « ordonnances d'urgence » (qui n'entrent alors en vigueur qu'après leur dépôt en vue de leur approbation par le Parlement). Cette faculté de prendre des ordonnances (d'urgence ou « ordinaires ») est largement utilisée par le gouvernement roumain. Ainsi, la Commission relève, dans son dernier rapport sur la Roumanie, qu'en 2001 et 2002 « la majorité des actes législatifs examinés par le Parlement étaient en fait des ordonnances d'urgence et des ordonnances ordinaires, c'est-à-dire des actes législatifs déjà en vigueur émanant du pouvoir exécutif<sup>9</sup> ». Or cette procédure présente, aux yeux de la Commission, deux inconvénients : d'abord et avant tout, elle fait qu'une loi peut être adoptée « sans que le processus de consultation requis n'ait eu lieu<sup>10</sup> » ; ensuite, elle crée un risque d'instabilité législative en donnant au Parlement le pouvoir d'amender ou de rejeter une ordonnance après son entrée en vigueur. Aussi la Commission considère-t-elle que le recours à ce type d'actes doit demeurer exceptionnel et, d'une façon plus générale, que les missions législative et de contrôle du Parlement doivent être préservées autant que possible. L'UE se montre donc très attentive au rôle joué par les Assemblées dans les pays étudiés. Elle attache une importance tout aussi grande à leur composition et, en particulier, à la représentation des minorités en leur sein.

### *Les droits politiques des minorités*

La situation des minorités nationales dans les pays candidats est une des préoccupations essentielles de la Commission. Elle contrôle, notamment, le respect des droits qui leur sont reconnus par les

---

9. Voir Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, 9 octobre 2002, SEC (2002), 1409, p. 22.

10. *Ibid.*



Constitutions des États. Une grande diversité caractérise, à cet égard, les dispositions constitutionnelles. Si la plupart des Lois fondamentales consacrent le droit des minorités à préserver et développer leur identité ethnique, linguistique et culturelle, seules quatre d'entre elles leur donnent de véritables droits politiques comme celui de créer des organes locaux autonomes pour gérer leurs affaires ou de bénéficier d'une représentation particulière au sein des instances représentatives. Le dispositif le plus complet est indéniablement celui qui figure dans la Constitution de la Slovénie (articles 64 et 80) au profit des minorités hongroise et italienne (et non de la minorité rom qui fait pourtant également l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle). En effet, ces deux « communautés nationales » peuvent, tout d'abord, constituer leurs propres collectivités autonomes dans les circonscriptions où elles vivent. Ensuite, elles sont directement représentées dans les organes représentatifs locaux et à l'Assemblée nationale (où un siège est réservé à chacune d'elles). Enfin, l'accord de leurs représentants est nécessaire pour l'adoption des lois et des règlements qui concernent leurs droits. La Constitution de la Roumanie ne va pas aussi loin mais prévoit, à son article 59 alinéa 2, que « les organisations des citoyens appartenant aux minorités nationales, qui ne réunissent pas aux élections le nombre de voix nécessaire pour être représentées au Parlement, ont droit chacune à un siège de député ». Un tel droit à siéger au Parlement ne figure pas explicitement dans la Constitution hongroise mais découle de l'affirmation, figurant à l'article 68, selon laquelle les lois garantissent la représentation des minorités. Par ailleurs, cet article ouvre à ces dernières la possibilité de créer des « organes d'autogestion locaux », possibilité également offerte par la Constitution de l'Estonie, dont l'article 50 donne aux minorités ethniques le droit de constituer des « institutions d'autonomie locale ». La Commission interprète largement les exigences constitutionnelles ainsi posées et surtout vérifie avec un soin particulier si elles sont suivies d'effet. Par exemple, dans le cas de la Hongrie, elle constate, en octobre 2002, qu'au niveau national « l'obligation constitutionnelle d'assurer systématiquement une représentation directe aux minorités au Parlement n'est pas encore satisfaite<sup>11</sup> ». À l'échelon local, en revanche, elle estime la situation conforme à la Constitution et relève, notamment, qu'en application

81

---

11. Voir Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, 9 octobre 2002, SEC (2002), 1404, p. 20.

d'une loi de 1993 sur les minorités nationales et ethniques, celles-ci ont créé pas moins de 3 158 administrations autonomes.

Si les Constitutions reconnaissent des droits politiques plus ou moins étendus aux minorités, elles consacrent toutes le principe de non-discrimination (et prohibent, en particulier, les discriminations fondées sur l'appartenance ethnique, la langue ou la religion). Or, pendant longtemps, les lois électorales d'Estonie et de Lettonie ont méconnu ce principe en posant des conditions linguistiques (la maîtrise de la langue officielle) à la candidature aux élections législatives et locales. Cette discrimination, qui visait essentiellement la population russophone, a disparu récemment (en novembre 2001 en Estonie, en mai 2002 en Lettonie), lorsque les lois électorales ont été modifiées afin de supprimer ces exigences linguistiques. Dans les deux pays, il est clair que le Parlement a cédé face aux pressions exercées tant par l'OSCE que par l'UE.

Il ressort de ce rapide panorama que l'entrée dans l'UE de dix pays de l'Europe post-communiste ne devrait pas renforcer notablement l'hétérogénéité des institutions politiques des États membres. Tout d'abord, en effet, les futurs membres ont, à l'instar de tous les États faisant actuellement partie de l'Union, instauré une démocratie parlementaire (caractérisée notamment par la responsabilité du gouvernement devant le Parlement). Ensuite, le régime politique qu'ils ont adopté comporte d'importants traits communs avec celui de la majorité des États de l'UE, tels que le choix prédominant de la proportionnelle pour l'élection des députés ou l'existence d'un exécutif bicéphale comprenant un chef de l'État – élu ou non au suffrage universel direct – ayant des attributions relativement limitées, et un Premier ministre qui exerce, avec le gouvernement, l'essentiel du pouvoir exécutif. Se dessine ainsi l'ébauche d'un « modèle européen de démocratie parlementaire ». La Commission, en précisant les conditions démocratiques que doivent remplir les pays candidats, contribue à la formation de ce modèle. On observera, toutefois, que les exigences qu'elle pose (concernant, en particulier, l'équilibre des pouvoirs législatif et exécutif ou les droits des minorités) ne sont pas respectées, loin s'en faut, dans tous les États de l'UE. Les pays candidats à l'adhésion sont, en effet, invités à se conformer à des standards dont l'application n'est pas toujours requise au sein même de l'Union. Le futur élargissement incitera-t-il à mettre un terme à cette situation peu satisfaisante ?

## R É S U M É

*L'entrée dans l'UE de dix pays de l'Europe post-communiste ne devrait pas accentuer sensiblement la diversité des institutions politiques des États de l'Union. En effet, non seulement les futurs membres ont instauré, à l'instar de tous les États faisant actuellement partie de l'UE, une démocratie parlementaire, mais encore le régime politique qu'ils ont adopté partage d'autres traits communs importants avec la plupart des systèmes politiques d'Europe occidentale. Les exigences posées par l'UE en vue de l'adhésion contribuent à renforcer cette homogénéité, favorisant ainsi l'émergence d'un modèle européen de démocratie parlementaire.*

\*

## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Au préalable, on trouvera une traduction française de la plupart des Constitutions des États étudiés dans le recueil suivant : *Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*, textes rassemblés et commentés par Michel Lesage, Paris, La Documentation française, 1995, 410 p. Le texte de la Constitution polonaise de 1997 et le texte à jour des autres Constitutions sont disponibles en français ou en anglais sur internet (sites recommandés : <http://doc-iep.univ-lyon2.fr/> et <http://www.uni-wuerzburg.de/law>).

Europe centrale et orientale, annuaire publié par la Documentation française dans le périodique *Notes et Études documentaires* puis, à compter de 2000, dans *Le Courrier des Pays de l'Est* (dernier numéro paru : n° 1026, juin-juillet 2002).

Anne Gazier, « Le bouleversement des institutions et de la vie politique », in Dominique Colas (dir.), *L'Europe post-communiste*, Paris, PUF, « Premier Cycle », 2002, p. 111-255.

« Les scènes politiques en Europe centrale et orientale », dossier, *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1013, mars 2001, p. 3-54.

Jean-Pierre Massias, *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, Paris, PUF, « Droit fondamental », 1999.

Slobodan Milacic (dir.), *La Démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale : bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998.



L'ÉMERGENCE, L'ORGANISATION  
ET LES SPÉCIFICITÉS  
DES PARTIS POLITIQUES  
DANS LES PAYS CANDIDATS

**P**RÈS DE QUINZE ANS APRÈS L'ÉTABLISSEMENT de démocraties parlementaires basées, entre autres, sur le multipartisme, le temps est venu de tirer un premier bilan général sur l'émergence des partis politiques dans les anciennes démocraties populaires. L'espace imparfait nous empêchera de traiter d'éléments importants pour la compréhension du phénomène partisan tels que les institutions politiques, les facteurs constitutionnels<sup>1</sup>, les lois électorales ou le financement des campagnes, les évolutions économiques, l'effet des différents modes de privatisation<sup>2</sup>, ou encore la naissance de nouvelles élites politiques.

85

Une remarque liminaire s'impose. De nombreux citoyens, scientifiques et responsables politiques occidentaux, continuent d'appréhender l'Europe centrale et orientale comme un bloc quasi monolithique. Au mieux, on différencie l'Europe centrale et les Balkans. Cette vision réductrice et simplificatrice, héritée de la Guerre froide, était déjà erronée du temps des régimes communistes, qui comportaient des différences importantes entre eux. De nos jours, si une tendance doit être notée, c'est celle de la différenciation. Bien entendu, il existe une expérience commune, des problèmes identiques à résoudre. Mais si on examine les paysages politiques tout comme les situations politiques, sociales ou économiques, la différence entre les pays candidats va en s'accroissant. Chaque État a son système partisan propre, hérité de son

---

1. J. Mc Gregor, « Constitutional factors in politics post-communist Central and Eastern Europe », *Communist and Post-Communist Studies*, 1996, vol. 29, n° 2, p. 147-166.

2. A. Kozminski, « Restitution of private property », *Communist and Post-Communist Studies*, 1997, vol. 30, n° 1, p. 95-106.

histoire nationale, de la situation prévalant durant l'entre-deux-guerres, du type de régime communiste et de l'essence du processus de sortie du communisme. Les régimes politiques et les institutions se sont eux aussi différenciés.

Pourtant, certaines tendances communes peuvent être mises en exergue.

## LES ÉTAPES DE L'ÉMERGENCE

86 L'émergence des partis politiques<sup>3</sup> s'est opérée en trois grandes phases<sup>4</sup>. La première, consécutive à la chute des régimes communistes, voit la constitution de grandes organisations anti-communistes, qui se présentent aux premières élections démocratiques sous un label commun. C'est le cas du Forum civique du côté tchèque, du Public contre la violence dans l'espace slovaque, de Solidarité en Pologne en 1991, ou encore du Front populaire letton et du mouvement Sajudis en Lituanie. Ces organisations parapluies sont des groupements hétéroclites, qui agrègent des personnalités et des mouvements aux contours idéologiques très divers. Ils sont seulement unis par leur opposition aux régimes communistes.

En Europe centrale, ils remportent les premières élections démocratiques alors que, dans le Sud-Est européen, les formations issues des partis communistes sortent victorieuses des premières consultations démocratiques de l'après-1989.

L'éclatement rapide de ces fronts initie la seconde phase. De nombreuses formations politiques voient le jour sur les décombres des rassemblements précédents ou grâce aux espaces politiques laissés vacants. La fluidité politique est alors intense. Les scissions et les reclassements se succèdent. Chaque grande famille politique et idéologique voit une série de formations, souvent groupusculaires au niveau organisationnel, se revendiquer comme le représentant légitime du courant politique en question. Les coalitions gouvernementales sont difficiles à former et sont instables compte tenu du nombre de partis et de la fluidité du système partisan, d'une part, et eu égard à l'immensité des enjeux politiques, économiques et sociaux, d'autre part.

---

3. J.-M. De Waele, *L'Émergence des partis politiques en Europe centrale*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999.

4. La Hongrie constitue une intéressante exception à ce processus. Les partis politiques naissent avant même la chute du régime. Ce pays ne connaît donc pas le schéma général en trois phases.

C'est aussi durant cette période d'instabilité que les appareils liés à l'ancien parti communiste entament pour les uns, accélèrent pour les autres le processus de modernisation et de mue en parti se réclamant de la social-démocratie. La culture de discipline de parti, l'anti-communisme ambiant et des intérêts communs permettront à ces partis de garder une unité relative.

Les élections législatives de 1991 en Pologne sont emblématiques. Vingt-neuf mouvements ou partis sont représentés à la Diète. Le parti arrivé en tête ne dépasse pas 13 % des suffrages et il ne faut pas moins de sept partis pour obtenir une majorité. Aussi, faut-il attendre deux à trois élections législatives avant que le paysage politique ne se stabilise.

À l'heure actuelle, les parlements d'Europe centrale sont composés d'un nombre de partis semblable à ce que l'on peut rencontrer ailleurs sur le continent européen. Ainsi, on trouve trois partis politiques au parlement hongrois, quatre en Bulgarie, cinq en République tchèque et en Roumanie<sup>5</sup>, six en Estonie, en Lettonie et en Pologne, sept en Slovaquie et en Albanie. Le parlement lituanien ne comporte pas moins de douze formations politiques différentes mais seules trois ont un poids électoral significatif. Il faut aussi tenir compte du fait que, dans certains pays, il existe des formations représentant les minorités nationales.

87

Les pays de l'ex-Yougoslavie ayant connu la guerre civile sont encore dans la période d'éclatement des larges fronts et de restructurations politiques.

Une troisième phase peut ainsi être notée à partir des années 1993-1995. Le nombre de partis politiques représentés au parlement diminue. Tous les pays concernés connaissent des alternances politiques. Les coalitions au pouvoir parviennent à gérer des législatures entières. Généralement, ce sont les mêmes formations qui se retrouvent au parlement. Le paysage politique se forme, se stabilise et des partis s'organisent dans la durée et survivent aux défaites électorales. Si les partis post-communistes reviennent presque partout au pouvoir, les formations issues de la dissidence disparaissent rapidement des enceintes parlementaires.

---

5. Si l'on ne tient pas compte de la représentation automatique des minorités nationales, qui ont toutes un élu au parlement.

## LES ORIGINES GÉNÉTIQUES DES PARTIS

On peut classer les partis politiques de la région selon leurs origines génétiques.

*Les partis post-communistes*

Il s'agit des partis issus et/ou organisés sous les régimes communistes. Il ne s'agit pas seulement des anciens partis communistes « social-démocratisés » ou non, mais aussi des formations satellites qui existaient sous le régime de démocratie populaire. Certaines de ces organisations ont disparu comme en Bulgarie ou en Slovaquie. Mais d'autres ont survécu grâce à quelques changements dans le personnel dirigeant. Le cas des agrariens polonais du PSL<sup>6</sup> et des démocrates chrétiens tchèques (KDU-CSL) est symptomatique. Ces deux formations participent régulièrement aux coalitions gouvernementales.

*Les partis historiques*

Après la chute des régimes communistes, certains opposants ont tenté de redonner vie aux grandes organisations partisans qui existaient durant l'entre-deux-guerres. Conduites par des leaders souvent fort âgés ayant parfois vécu longuement à l'étranger, la plupart de ces tentatives furent vouées à l'échec. En Roumanie, les chrétiens paysans du PNCTD ont connu un relatif succès. Ils ont été l'épine dorsale de la coalition au pouvoir entre 1996 et 2000 mais ont complètement disparu du parlement lors des dernières législatives où ils ne dépassent pas le seuil électoral minimal imposé. Les libéraux du PNL, après avoir connu de nombreuses scissions et des problèmes internes, se sont stabilisés autour de 10 % des voix. Le seul succès important de renaissance d'un parti historique est celui rencontré par les sociaux-démocrates tchèques (CSSD), qui sont devenus la principale formation de gauche en République tchèque. Le CSSD gouverne le pays depuis plusieurs années. Néanmoins, ce succès s'explique en grande partie par l'incapacité des communistes tchèques à se réformer comme leurs anciens partis frères.

---

6. R. Hanicotte, « Le tripartisme polonais ou la coopération politique institutionnelle », *Revue française de sciences politiques*, 1983, n° 3, p. 480-502.



*Les partis issus de l'opposition aux régimes communistes*

Il s'agit de l'ensemble des formations qui sont issues des mouvements d'opposition aux régimes communistes. L'éclatement des fronts anti-communistes a donné naissance à une série de partis, dont plusieurs ont connu et connaissent encore de nombreux reclassements politiques (Pologne, Roumanie, Lituanie). Certains sont devenus des formations libérales tandis que d'autres sont des formations de droite catholique ou conservatrice.

*Les partis politiques post-1989*

En l'espèce on a affaire à des organisations politiques nées après 1989 sur des problématiques politiques, sociales ou ethniques, peu liées aux positionnements durant le régime communiste. La diversité actuelle de ces formations est très grande, qu'il s'agisse de partis défendant les droits des différentes minorités, ou de partis prônant des transformations économiques rapides à l'instar de l'ODS tchèque ou des différentes formations slovaques qui vont du HZDS de V. Meciar aux mouvements SMER ou ANO en passant par le parti nationaliste SNS. Songeons aussi aux formations de défense des intérêts des campagnes, telles que Samabronaa en Pologne ou le mouvement du roi Siméon en Bulgarie. Ce dernier doit une partie de son succès au rejet du clivage entre anciens communistes et anciens opposants. Le nombre de ces partis est « naturellement » appelé à s'accroître dans la région.

89

## LES GRANDS CLIVAGES PARTISANS

Une des questions essentielles pour la compréhension des paysages politiques des pays d'Europe centrale et orientale concerne l'analyse des grands clivages structurants, analyse que S. Rokkan a menée pour l'Europe occidentale il y a quelques décennies. Peut-on utiliser le même appareil théorique ? Quelles sont les différences avec le modèle original ?

On ne peut donner ici que des éléments de réponse à ces différentes questions, d'autant qu'elles suscitent d'amples débats scientifiques<sup>7</sup>, notamment sur la question de la convergence des modèles partisans de l'Europe centrale et orientale avec le modèle existant dans les pays membres de l'Union européenne.

---

7. H. Kitschelt (éd.), *Post-Communist Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Néanmoins, on peut résumer quelques éléments clés<sup>8</sup> qui feront comprendre les grandes divisions sociales qui organisent ces sociétés, mais qui amèneront aussi à comparer les différents cas nationaux de la zone et à sortir des études monographiques. Cette présentation autorise aussi la comparaison avec les systèmes politiques des pays membres de l'Union européenne. Enfin, elle permet également de s'interroger sur la constitution de familles politiques à l'échelle des vingt-cinq et bientôt trente ou trente-cinq États de l'Union européenne<sup>9</sup>.

La typologie que nous proposons correspond à la proposition de D.L. Seiler de « s'écarter de la lettre du modèle (de Rokkan) pour en retrouver l'esprit<sup>10</sup> ». Trois clivages présents dans le modèle original peuvent être retrouvés sans problèmes.

### 90 *Le clivage centre/périphérie*

La question du statut des minorités et de la décentralisation constitue un sujet permanent de tensions dans les États multi-ethniques. De nombreuses formations défendent les intérêts des minorités nationales. Citons quelques exemples : le Mouvement des droits et des libertés (DPS) qui défend la minorité turque en Bulgarie, le parti de la minorité allemande de Basse-Silésie (MN) en Pologne, l'Union démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR), le mouvement Coexistence défendant la minorité hongroise en Slovaquie, ou les partis représentant les minorités russes en Estonie et en Lettonie.

Les partis qui se sont constitués, par réaction, pour défendre les intérêts du centre sont rares – citons le cas du parti de l'unité nationale (PUNR). Mais la plupart des formations connues pour leur nationalisme adoptent, de fait, des positions favorables au centralisme.

### *Le clivage laïc/religieux*

L'existence et la profondeur de ce clivage dépendent étroitement des religions majoritaires ou hégémoniques dans les différents États. Certains partis se réclament avec ostentation de l'Église catholique.

---

8. J.-M. De Waele, « Consolidation démocratique, partis et clivages en Europe centrale et orientale », in J.-M. De Waele (éd.), *Partis politiques et Démocratie en Europe centrale et orientale*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002.

9. J.-M. De Waele, « Les grandes familles politiques dans les PECO », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1013, mars 2001, p. 4-16.

10. D.L. Seiler, « Peut-on appliquer les clivages de Rokkan à l'Europe centrale ? », in J.-M. De Waele (éd.), *op. cit.*, p. 115-144.

Mais dans les pays à majorité orthodoxe, on ne retrouve pas un comportement analogue, en raison des rapports différents liant l'Église et l'État, d'une part, la religion et la société civile, de l'autre, ainsi que de l'absence de la notion de laïcité. Parmi les formations que l'on peut situer sur le versant religieux, pointons l'Union démocrate chrétienne-parti du peuple tchécoslovaque (KDU-CSL) en République tchèque, le parti populaire chrétien d'Estonie (EKRP), l'Union chrétienne démocrate (KDS) et le parti démocrate chrétien en Lituanie (LKDP), Lois et justice (PiS) et la Ligue des familles (LPR) en Pologne, le parti populaire slovène (SLS-SDK), le Mouvement chrétien démocrate (KDH) et l'Union chrétienne et démocrate (SDKU) en Slovaquie.

Si aucune formation politique ne s'est constituée uniquement sur la base de la défense de la laïcité, il n'en demeure pas moins que la formulation de revendications de nature ouvertement cléricale a conduit, par réaction, des partis à soutenir le principe de la laïcité de l'État et à rejeter vigoureusement les exigences de l'Église catholique en matière de restitution de ses biens ou de lutte contre la légalisation de l'avortement. En règle générale, c'est le cas de toutes les formations sociales-démocrates ou « ex-communistes », comme l'Alliance de la gauche démocratique (SLD) et l'Union du travail (UP) en Pologne, mais aussi de partis libéraux comme le parti démocrate civique (ODS) de V. Klaus, en République tchèque.

91

### *Le clivage ville/campagne*

La permanence s'explique par la part encore élevée des populations rurales mais aussi par l'importance du coût économique et social des réformes qu'elles ont supportées. L'existence de puissants courants agrariens durant l'entre-deux-guerres, le maintien d'organisations satellites sous le régime communiste ont laissé des traces symboliques ou organisationnelles. Il s'agit, entre autres, du parti paysan polonais (PSL), du parti du peuple rural (EME), de l'Union démocrate chrétienne-parti du peuple tchèque (KDU-CSL), du parti populaire slovène (SLS).

En revanche, aucun parti ne s'est constitué sur la base de la défense d'intérêts spécifiquement urbains, comme c'est d'ailleurs aussi le cas en Europe occidentale.

### *Le clivage possédants/travailleurs*

Si ces trois premiers clivages identifiés par S. Rokkan ne posent pas de problèmes majeurs de transposition, il n'en va pas de même du clivage possédants/travailleurs.

Les bouleversements sociaux engendrés par la transition économique ont été d'une telle ampleur qu'il reste encore aujourd'hui difficile d'identifier clairement les catégories sociales pouvant faire partie des « possédants », en raison du flou qui continue d'entourer les structures de propriété. Les *gagnants* de la transition d'hier ne sont pas toujours ceux d'aujourd'hui. La fluidité sociale a été considérable. Ce processus de redistribution s'achève. On entre progressivement dans une seconde étape dans laquelle les individus peuvent plus facilement se positionner entre les gagnants et les perdants, entre les possédants et les travailleurs. Mais ces intérêts sociaux sont encore loin d'être structurés et organisés.

92 L'inexistence de ce clivage ne signifie pas pour autant qu'il n'y aurait ni partis de gauche, ni partis de droite en Europe centrale. D'abord il n'y a pas de stricte équivalence entre les deux versants de ce clivage rokkanien et ces termes. Ensuite, une fois que l'on entre dans les discussions concrètes sur des situations politiques, économiques et sociales, une gauche et une droite apparaissent bien en Europe centrale. Certes avec des spécificités, mais des discussions sur le rôle de l'État, sur la sécurité sociale ou les pensions font généralement bien apparaître deux blocs différents.

Ce clivage d'ordre économique est remplacé – pour une période plus ou moins longue – par un clivage spécifique à l'Europe centrale et orientale entre les partis *maximalistes* et *minimalistes*, qui défendent des intérêts différents sur l'ampleur et le type de réformes, leur rythme et le rôle de l'État. Chaque camp est représenté dans les pays de la région, même s'il y a des différences internes non négligeables. Il s'agit d'un des clivages les plus structurants à l'heure actuelle dans ces États.

Parmi les partis maximalistes on trouve l'Union des forces démocratiques bulgares (SDS), le Parti démocrate civique tchèque (ODS), l'Alliance des jeunes démocrates (FIDESZ) hongrois, la Voie lettonne (LC), ou le Parti libéral-démocrate (LDS) slovène. Parmi les formations minimalistes, on peut relever le Parti socialiste bulgare (BSP), le Parti communiste de Bohême Moravie (KSCM), les Modérés (M) en Estonie, le Parti social-démocrate lituanien (LSDP), l'Alliance pour une gauche démocratique (SLD) en Pologne.

Il est à remarquer que cette division ne correspond que très imparfaitement à la bipolarisation traditionnelle gauche-droite. Certains partis de la droite nationale catholique polonaise se situent incontestablement parmi les minimalistes, alors que certaines formations sociales-

démocrates, malgré des discours « sociaux », mènent sur quelques dossiers des politiques maximalistes.

Il est trop tôt pour se prononcer sur l'avenir de cette division. Selon nous, elle se transformera progressivement en un clivage classique posédants/travailleurs.

### *Partis démocratiques/partis autoritaires*

L'Europe centrale et orientale connaît également un cinquième clivage structurant les sociétés. Il met aux prises les *partis démocratiques* et les *partis autoritaires*. Il peut être appréhendé comme l'expression contemporaine du conflit culturel historique qui opposa, au début du siècle, « traditionalistes » et « occidentalistes » avec pour enjeu central la démocratie politique et sociale.

Le versant « démocratique » rassemble les partis attachés à l'équilibre et la séparation des pouvoirs, à la concertation sociale, aux droits des minorités politiques ou ethniques. Ces formations sont favorables à la modernisation politique et sociale, et à une européanisation des systèmes politiques et sociaux. Ils prônent une entrée dans l'Union européenne. Ils peuvent être aussi bien « minimalistes » que « maximalistes » et appartenir à des univers idéologiques de gauche ou de droite. Par ailleurs, ils peuvent provenir des anciens appareils communistes ou des partis issus de la dissidence ; citons les cas de l'Union pour la liberté (UW) en Pologne ou l'Alliance de la gauche démocratique (SLD).

93

Le versant autoritaire regroupe les partis populistes et nationalistes, plus attachés aux traditions et aux spécificités nationales. Généralement organisés autour d'un homme fort, leader charismatique, le compromis ou le dialogue ne font partie ni de leurs valeurs ni de leurs pratiques. L'intégration européenne est vécue par eux comme un danger de dissolution des traditions nationales. Si ces partis partagent des traits communs, il ne faut pas pour autant négliger les diversités propres de chacun de ces courants autoritaires. Parmi ces partis, pointons par exemple le Mouvement pour une Slovaquie démocratique (HZDS) ou le parti nationaliste slovaque (SNS), le parti de la Grande Roumanie (PRM), le parti pour la justice et la liberté (TB/LNNK) en Lettonie.

Une des questions essentielles pour l'avenir des paysages politiques d'Europe centrale et orientale sera l'avenir de la division existant actuellement entre les organisations partisans issues de l'ancien régime communiste et celles issues de son opposition. L'attitude par rapport aux régimes communistes va-t-elle cristalliser un nouveau clivage propre à l'histoire de la région ?

En certaines circonstances, ce « conflit historique » a quasi disparu. C'est par exemple le cas en Lettonie, en Estonie ou en Slovaquie. Il ne joue pas un rôle structurant en République tchèque. Par contre, dans certains pays, il joue un rôle central comme en Roumanie, en Bulgarie, en Albanie et en Pologne. À Varsovie, les forces pro-européennes et modernisatrices, en accord sur beaucoup de points, ont été, à ce stade, incapables de s'allier dans une coalition gouvernementale au nom des divisions héritées du passé. Il est remarquable qu'en dehors du cas hongrois aucun parti ex-communiste – aujourd'hui social-démocratisé – n'ait formé de coalition gouvernementale avec des forces issues de la dissidence.

## LES GRANDES FAMILLES POLITIQUES

94

Avant de dresser un rapide bilan du rapport de forces existant actuellement entre les grands courants politiques, il est intéressant de noter que la plupart des partis importants d'Europe centrale et orientale ont trouvé des partenaires idéologiques et politiques au niveau international. Ils ont été admis au sein des organisations transnationales des partis politiques telles que le parti populaire européen (PPE) ou le parti socialiste européen (PSE). Seuls, les partis nationalistes ou populistes n'ont pas trouvé de partenaires organisés.

Il convient de constater cette rapide « européanisation » des paysages politiques d'Europe centrale. En novembre 2002, une réunion symbolique s'est déroulée au Parlement européen avec pour la première fois des parlementaires issus des futurs membres de l'Union européenne, y compris bulgares et roumains. Il est remarquable de constater qu'en dehors des partis nationalistes, toutes les autres formations ont trouvé un groupe d'accueil.

Notons tout d'abord la faiblesse, voire l'inexistence de la mouvance verte dans toute la zone<sup>11</sup>. Les partis communistes ne sont représentés à l'heure actuelle qu'en Slovaquie depuis les dernières élections législatives et en République tchèque depuis 1990. En revanche, les partis se réclamant de la social-démocratie sont représentés dans chacun des pays et souvent avec une formation unie et organisée qui peut, selon les résultats électoraux, former un gouvernement seul ou en coalition.

---

11. J.-M. De Waele, « La situation des partis verts en Europe centrale et orientale », in P. Delwit, J.-M. De Waele (éd.), *Les Partis verts en Europe*, Bruxelles, Complexe, 1999, p. 221-239.

En dehors du cas tchèque, on constate un processus de social-démocratisation des anciens partis communistes par les élites réformistes. Des 1993, à cause de l'ampleur de la crise économique, de l'amateurisme et des divisions du camp d'en face, ces formations remportent des succès électoraux remarquables. Il s'agit, et de loin, du courant politique qui rencontre les plus grands succès dans la région. Idéologiquement, ils se veulent les modernisateurs de la société et sont proches du blairisme.

Les libéraux, les conservateurs et les démocrates chrétiens ont rencontré plus de difficultés à s'organiser en Europe centrale<sup>12</sup>. D'une part, il existe souvent plusieurs organisations de droite ou de centre-droit qui se font concurrence. De plus, ces formations éprouvent de la peine à construire des partis modernes, unis et efficaces. Les scissions et les divisions restent nombreuses. Seules font exception certaines formations politiques des pays Baltes et du Fidesz de l'ancien Premier ministre hongrois V. Orban. Cette plus grande fluidité organisationnelle s'explique par le manque d'élites politiques compétentes dans la gestion des appareils partisans, mais aussi parce que les groupes sociaux traditionnellement favorables à ces formations ne sont pas encore structurés ou organisés en Europe centrale. Le patronat, les indépendants, les professions libérales, les cadres par exemple sont très largement sous-organisés et de création très récente. Néanmoins, si opérationnellement ces formations ont du mal à se structurer et à s'unir, elles n'en remportent pas moins certaines victoires électorales. Songeons à l'Estonie ou à la Lettonie, où la droite et le centre-droit sont systématiquement majoritaires, à la Slovaquie où le centre-droit, malgré ses divisions, gagne les élections.

95

La fragilité de ces organisations peut être appréhendée à travers les cas polonais et roumain. Dans ces deux pays, des partis de droite et de centre-droit formaient l'épine dorsale des coalitions gouvernementales. Mais après quatre années d'exercice du pouvoir, tant l'AWS que le PNTCD ont complètement disparu de la scène parlementaire, n'ayant même pas pu franchir le seuil de 5 %.

---

12. J.-M. De Waele, P. Gueorguieva, « Le bilan mitigé des partis démocrates chrétiens en Europe centrale », in P. Delwit (éd.), *Démocraties chrétiennes et Conservatismes en Europe : une nouvelle convergence ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2003, p. 309-321.

## LES CARACTÉRISTIQUES DES PARTIS POLITIQUES ET DES SYSTÈMES PARTISANS

Malgré les différences entre les cas nationaux, il est possible de mettre en évidence certains traits communs aux partis des pays d'Europe centrale et orientale.

### *Des partis de cadres*

La plupart des organisations partisans en Europe centrale sont des formations organisées autour de quelques personnalités. À quelques exceptions près, ils ont peu, voire très peu, de membres et sont peu organisés au niveau local. Les élections municipales témoignent de ces difficultés. Le nombre de candidatures indépendantes est un des signes de cette faiblesse. Ils peuvent être caractérisés comme des partis de cadres ou des partis d'électeurs.

### *Des partis faiblement implantés*

Pour la plupart, ils manquent encore de relais et d'implantation solide au sein de la société. Ceci s'explique par la difficulté d'articulation des différents intérêts au sein de sociétés qui connaissent des bouleversements sociaux, économiques et politiques considérables. Les intérêts des différents groupes ne sont pas encore organisés au sein d'une « société civile » ou d'une structure de négociation avec les institutions étatiques. Les partis peuvent ainsi difficilement jouer leur rôle traditionnel de relais des demandes des différents secteurs de la société.

La faible différenciation sociale se reflète dans les analyses des électors des partis. La différenciation est faible et l'électorat reste très volatil d'une élection à l'autre. Pour l'électeur, il est malaisé de s'identifier<sup>13</sup> à un parti, et pour les partis il est complexe de se construire une clientèle électorale stable<sup>14</sup>.

Ces éléments ont pour conséquence de renforcer le pouvoir et le rôle des élites, des groupes parlementaires, des partis qui, malgré leur faiblesse sociale et organisationnelle, se retrouvent paradoxalement seuls ou presque dans le processus démocratique. On se trouve en face

13. G. Evans, S. Whitefield, « Identifying the bases of party competition in Eastern Europe », *British Journal of Political Science*, 1993, vol. 23, n° 4, p. 532-533.

14. K. Vlachova, « Party identification in the Czech Republic : inter party hostility and party preference », *Communist and Post-Communist Studies*, 2001, vol. 34, p. 479-499.



d'un phénomène de « surparlementarisation » avancé par le politologue hongrois A. Agh<sup>15</sup>. Malgré la faiblesse de ses acteurs, le parlement devient l'endroit principal de débat politique.

### *Une marge de manœuvre réduite*

Les partis d'Europe centrale et orientale se sont également organisés durant une période où chacun d'entre eux ne bénéficiait que d'une marge de manœuvre réduite par les impératifs des réformes économiques et par le large consensus dont faisaient l'objet l'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne. Dans ce cadre, les différences politiques sont réduites sur des questions concrètes et les partis n'ont de choix que de se différencier sur des questions plus symboliques telles que le passé, le régime communiste, le rapport à la religion, etc.

De plus, les élites politiques doivent consolider les systèmes démocratiques dans des situations économiques très difficiles, marquées par un chômage important et concentré, dans certaines régions, par l'explosion d'une petite criminalité urbaine, et par une corruption endémique, facilitée par les transferts financiers massifs dus aux privatisations et aux investissements étrangers.

97

Ces problèmes ont conduit à une désillusion certaine envers l'économie de marché et envers la démocratie parlementaire. Partout les taux de participation aux élections sont en chute constante, et le discrédit des hommes politiques est considérable.

### *L'alternance systématique*

Une des conséquences de cette situation est la grande difficulté qu'éprouvent les partis au pouvoir à remporter des élections. En dehors de la situation très fluide des pays Baltes, aucun gouvernement en dehors de l'exécutif Dzurinda en Slovaquie n'a remporté les élections et n'a pu continuer à mener son travail avec la même coalition. Et encore le cas cité s'explique surtout par la crainte des électeurs d'une victoire du leader populiste V. Meciar qui aurait signifié la fin des espoirs du pays d'entrer, en 2004, dans l'Union européenne. Cette alternance systématique a pour effet de ne laisser le temps nécessaire ni aux partis au pouvoir pour consolider leur culture de gouvernement, ni aux partis de l'opposition de se régénérer en profondeur. Ceci provoque également une grande usure du personnel politique.

---

15. A. Agh, *The Politics of Central Europe*, Londres, Sage, 1998.

R É S U M É

---

*Après avoir connu une phase d'instabilité, les systèmes partisans se sont organisés et consolidés au terme de deux ou trois élections législatives. Les États nés de l'ex-Yougoslavie – Slovénie mise à part – connaissent un retard certain dans le processus d'émergence des partis. Il faut aussi remarquer le processus de différenciation politique. Chacun de ces États a développé ses caractéristiques et son système partisan propre.*

*Les partis manquent d'implantation sociale, ont peu de membres, peu de moyens financiers, et ont un appareil administratif réduit, dans lequel la direction joue un rôle majeur. De façon générale, les formations sociales-démocrates issues de la mutation de l'aile réformatrice des partis communistes sont celles qui, pour le moment, ont le mieux réussi leur transition.*

98 *Progressivement, les partis de la zone s'organisent selon les clivages structurants classiques pour l'Europe. Néanmoins des spécificités organisationnelles existent. De même le poids du clivage historique portant sur l'attitude envers le régime de démocratie populaire pourrait subsister et organiser durablement la vie politique. Il faudra sans doute attendre une génération pour qu'une réponse soit donnée à cette hypothèse. Rien ne garantit d'ailleurs que les réponses soient semblables dans chacun des États.*

LA BULGARIE ET LA ROUMANIE  
AUX PORTES DE L'UNION  
EUROPÉENNE :  
UN SI LONG ESPOIR

**L**E CONSEIL EUROPÉEN DE COPENHAGUE (12-13 décembre 2002) avait tranché : la Bulgarie et la Roumanie ne feraient pas partie de la première vague d'élargissement en mai 2004. Lancées « en retard » dans la course à l'adhésion, les élites politiques de ces deux pays avaient pourtant milité en faveur d'un « *bing bang* » (une intégration large obéissant à une volonté politique claire) plutôt que d'une approche au mérite, nourrie d'une lecture stricte des critères d'intégration adoptés en 1993. Mais elles savaient leurs chances modestes en raison de réformes économiques, administratives et judiciaires inachevées. À Copenhague, elles avaient pourtant reçu la confirmation que l'Union entendait leur ouvrir ses portes à l'horizon 2007 et apporterait un soutien renforcé aux transformations entreprises. Pour des États en proie à une crise sociale profonde, cet engagement européen constituait d'ores et déjà une bonne nouvelle. En outre, un mois plus tôt, le sommet de Prague (21-22 novembre 2002) leur avait offert leur premier succès sur la voie de l'intégration euro-atlantique : en même temps que les trois États baltes, la Slovaquie et la Slovénie, la Bulgarie et la Roumanie avaient été invitées à rejoindre l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN). Confirmation de leur ancrage à l'Ouest, cette décision ne pouvait qu'accroître – ou, du moins, c'est ainsi que la question était abordée à Sofia et à Bucarest – les chances d'être accueillies dans le club très réservé de l'Union européenne, à l'instar des précurseurs d'Europe centrale.

Or c'est précisément la croyance dans la complémentarité des deux facettes (OTAN et UE) du processus « d'intégration euro-atlantique » – pour reprendre la terminologie en cours à l'Est de l'Europe – que la crise en Irak est venue ébranler. Longtemps présentées et comprises

comme s'insérant dans un même projet de « retour en Europe/en Occident » porteur de normalité et de reconnaissance internationale, celles-ci sont soudainement apparues contrastées, voire conflictuelles. Placés devant l'obligation d'un choix entre allégeances européennes et américaines dont elles se seraient volontiers dispensées, Bulgarie et Roumanie ont soutenu les États-Unis, partenaire indispensable à la concrétisation des perspectives d'entrée dans l'OTAN. Le 17 février 2003, une déclaration agacée du président de la République française, Jacques Chirac, a révélé la profondeur des malentendus accumulés entre États membres et candidats.

100 Épisode malheureux dans l'histoire des relations intra-européennes, le conflit en Irak souligne l'urgence d'une réflexion sur les imaginaires de l'Europe en construction dont on sentait depuis les débuts de la Convention sur l'avenir de l'Europe combien elle était nécessaire. Plus fondamentalement, il interroge la manière dont l'idée de « l'Europe » a été présentée aux pays candidats dans le sillage de la chute du communisme et investie, par eux, de significations. On ne saurait en effet comprendre le positionnement de la Bulgarie et de la Roumanie au cours de la crise irakienne sans revenir sur les mots et maux de l'Europe depuis 1989. Car, au cours de la décennie passée, plusieurs lectures et usages (internes et/ou externes) en ont été proposés, qui opéraient à des niveaux symboliques différents, éventuellement contradictoires, mais néanmoins coexistants. C'est ce palimpseste européen que l'on va essayer d'effeuiller dans le présent article.

Au fil des années 1990, dans les pays candidats, les discours, écrits et pratiques de l'Europe ont en effet mis en jeu à la fois une relecture de l'histoire nationale (singulièrement du legs communiste), une réflexion sur les contours de la nation et une projection dans un avenir que l'on voulait croire meilleur. Selon les registres envisagés, l'Europe – rapidement identifiée à une de ses incarnations particulières, l'Union européenne – a ainsi pu apparaître comme une ressource politique ou un défi. Trois temps peuvent être dégagés à cet égard, celui d'une Europe rêvée – rêve de « retour » à une normalité incarnée par le modèle de réussite économique et politique de l'Union européenne –; celui d'une Europe, système de contraintes et grille d'évaluation des transitions après l'amorce des pourparlers d'adhésion ; et enfin, celui d'une Europe, argument politique masquant avec peine la crise de la représentation politique en Bulgarie et en Roumanie. Tout se passe en effet comme si l'intégration européenne – objet d'appropriations partisans plus ou moins concurrentielles – avait servi de substitut à une réflexion sur le

devenir collectif. Au passage, le lien entre élites dirigeantes et citoyens ordinaires s'est délité, l'UE apparaissant comme un langage incapable de répondre aux attentes sociales des électeurs. Les responsables bulgares et roumains se retrouvent désormais en porte à faux par rapport à des sociétés privées d'horizon. La confirmation d'une intégration à l'UE en 2007 constitue, dans ce contexte, une condition nécessaire, mais non suffisante, de la consolidation des régimes bulgare et roumain.

#### L'EUROPE RÊVÉE : CHUTE DU COMMUNISME ET SYMBOLIQUE DU « RETOUR EN EUROPE »

Pour la Bulgarie et la Roumanie – comme pour les autres membres du bloc soviétique défunt –, l'Europe fournit une trame aux transformations de l'après-1989. Très tôt, la « transition démocratique » y est placée sous le signe d'un « retour en Europe » aux échos normatifs et culturels : les réformes, véritables marqueurs d'eupéanité, s'inscrivent dans une réflexion sur l'histoire de la construction stato-nationale, la modernité et les rapports entre Occident et Orient.

101

Par un « retour en Europe », il s'agit d'abord de prendre une revanche sur l'histoire, en rectifiant une trajectoire nationale détournée de son cours « normal » suite à l'imposition, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, d'un régime communiste présenté comme étranger aux « valeurs nationales ». Le propos n'est pas proprement bulgare ou roumain. On se souvient de la brillante redécouverte, par des intellectuels centre-européens des années 1980, d'un sentiment d'appartenance (centre) européenne placé au service d'une dénonciation de « l'altérité » communiste. Dès 1983, l'écrivain tchèque Milan Kundera, dans un article pour la revue *Le Débat*, avait pris la défense de cet « Occident kidnappé » par le soviétisme<sup>1</sup>. Mais cette thématique reçoit des déclinaisons particulières dans les deux États qui nous concernent.

En Bulgarie, la mise en extériorité du communisme prend place dans une interrogation sur une fatalité « balkanique » faite de mises en dépendance successives (joug byzantin, joug ottoman, satellisation germanique de l'entre-deux-guerres, joug russe/soviétique) et d'échecs à réaliser l'idéal d'unification nationale rêvé à l'heure de l'indépen-

---

1. Milan Kundera, « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale », *Le Débat*, novembre 1983. Pour une présentation, synthétique et dense, des débats sur « l'autre Europe », consulter George Schöpflin et Nancy Wood (dir.), *In Search of Central Europe*, Cambridge, Polity Press, 1989.

dance<sup>2</sup>. (R)entrer en Europe signifie d'abord afficher une liberté de choix et d'action inédite, en se démarquant d'un passé de subordinations. Mais, comme ces mises en dépendance ont constitué à partir du XIX<sup>e</sup> siècle la contrepartie d'un désir stato-national dont on pensait qu'il ne serait accompli que par la reconquête des terres promises lors du traité de San Stefano (mars 1878) avec le soutien d'une puissance protectrice, le « retour en Europe » suppose plus qu'un retour mécanique à l'entre-deux-guerres révisionniste ; il implique une acceptation des frontières issues des partages territoriaux du début du XX<sup>e</sup> siècle et, partant, une rupture avec une histoire diplomatique qui a vu la Bulgarie se retrouver régulièrement dans le camp des perdants (alliances avec l'Allemagne pendant les Première et Seconde Guerres mondiales, défaite lors de la seconde guerre balkanique de 1913)<sup>3</sup>.

102 En bref, l'affirmation d'une vocation européenne fournit, en Bulgarie, un instrument de redéfinition de l'identité nationale. La rapidité avec laquelle le gouvernement Dimitrov (UFD, anti-communiste), confronté au dilemme de l'éclatement de la Yougoslavie, reconnaît l'indépendance du nouvel État de Macédoine en janvier 1992, en se fondant sur les recommandations de la Commission Badinter, fournit sans doute l'un des premiers témoignages de cette aspiration à « tourner la page » de l'irrédentisme. Le rétablissement des droits de la minorité turque – soumise à une assimilation forcée par le régime Živkov dans les années 1980 – et la gestion modérée de tensions intercommunautaires dont on aurait pu craindre, au début de la transition, qu'elles ne mènent le pays à la guerre

---

2. Sur ces questions, voir Vladislav Todorov, « Ideology and Paranoia (part 1) » et Alexander Kiossev, « Middle Europe and the Balkan Market of Geopolitical Images », *Kritika i Humanism* [Critique et humanisme], 4, 1993 ; Diana Michkova, « L'expérience bulgare en matière d'occidentalisation », *Bulgarian Quarterly*, 1(3), hiver 1991, p. 21-32 ; Svetla Strachimirova, « La renaissance et la voie bulgare vers la contemporanéité », *Bulgarian Quarterly*, 1(2), automne 1991, p. 11-25.

3. Le discours prononcé par l'ancien dissident et premier président démocratiquement élu de Bulgarie post-communiste, Željko Želez, devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 1<sup>er</sup> février 1991, est éloquent : « Pour nous, l'appartenance de la Bulgarie à l'Europe n'a jamais eu un sens purement géographique. Nous avons toujours envisagé notre culture nationale comme une partie indissociable de l'espace culturel et de l'atmosphère spirituelle de l'Europe. C'est pourquoi toutes les fois qu'on a essayé de nous arracher de force à la culture du Vieux Continent, nous avons vécu de véritables tragédies nationales et, malgré cela, nous avons trouvé les forces pour reprendre notre place naturelle. C'est ce qui s'est passé au siècle dernier, quand, après cinq cents ans de joug ottoman, la Bulgarie a connu sa renaissance en s'associant catégoriquement aux principales formes de la vie européenne : le parlementarisme, la propriété privée, la morale chrétienne, les lettres. C'est ce qui se passe aujourd'hui quand, après quarante-cinq ans de soviétisation et de totalitarisme, la Bulgarie choisit de nouveau l'Europe libre et démocratique », voir *Demokracija*, 6 février 1991.

civile, doivent pareillement au désir de normalité européenne, étrangère aux « violences balkaniques » si lourdement stigmatisées.

En Roumanie aussi, la transition comme « retour en Europe » met en jeu une relecture de l'histoire et de la nation. Mais, contrairement à leurs homologues bulgares, les élites roumaines peuvent puiser, dans leur passé, un Âge d'or européen qui serve de repère à l'imaginaire national. Si, à l'entre-deux-guerres, la Bulgarie a traversé une crise politique profonde, la Roumanie, dont le territoire a été agrandi en 1918 par le rattachement de la Transylvanie, de la Bessarabie et de la Bucovine, a joui au cours de cette période d'une respectabilité européenne. Au cœur des transformations de l'après-1989, le « retour en Europe » y est dès lors moins porteur, pour une frange des élites politiques et intellectuelles, de recompositions identitaires. Il coexiste avec une aspiration au rétablissement d'équilibres *ante* communistes idéalisés, qui ont par surcroît le mérite de servir à éluder une introspection collective potentiellement fragilisante sur la période Ceausescu.

103

Au niveau des imaginaires de la nation, la différence est également sensible ; car l'Âge d'or des années 1930 a coïncidé avec une époque au cours de laquelle la tradition étatique était unitariste, ce qui conférait aux minorités, singulièrement aux Hongrois de Transylvanie, un rôle mal-aisé. Comme Antonela Capelle-Pogacean l'a fort justement souligné, pour les courants « pro-européens mais conservateurs », la redécouverte d'une européanité risque d'être associée à une lecture ethnoterritoriale de la nation, ne favorisant guère l'ouverture en direction des communautés minoritaires<sup>4</sup>.

Si la valorisation du référent « Europe » encourage des coupes diverses dans le passé jugé pertinent, c'est au nom d'une même aspiration à la modernité que celles-ci sont réalisées en Bulgarie et en Roumanie. Leur point d'ancrage réside dans une lecture de la modernisation politique (par la création de l'État-nation) et économique (avec l'industrialisation) datant des Renaissances nationales du XIX<sup>e</sup> siècle : modernité, civilisation et européanité y ont été et continuent à être per-

---

4. Antonela Capelle-Pogacean, « Roumanie : l'utopie unitaire en question », *Critique internationale*, 6, hiver 2000, p. 101-120, esp. p. 2-3 ; concernant le débat sur l'européanité au début de la transition roumaine, se reporter également à Daniel Barbu, « L'Europe des valeurs. Les intellectuels roumains et le pouvoir au début des années 1990 », *Revue des études sud-est européennes*, 36(1-2), 1995, p. 5-41.

ques comme synonymes. C'est d'ailleurs en se réclamant de cette même modernité que le communisme avait su, un temps, rallier d'importants segments des sociétés est-européennes. 1989 ayant dit l'échec de ce projet modernisateur, le « retour en Europe » par adoption de la démocratie et du marché redevient la voie privilégiée du développement. Souvent confudue avec la notion plus large d'Occident, dont elle ne se distingue pas toujours clairement dans les discours, l'Europe incarne ici des promesses de prospérité, de développement et de réussite.

104 Dans cette première phase des mutations politiques et économiques – qui se prolonge approximativement jusqu'en 1993 –, l'Europe est ainsi principalement « parlée » dans un registre symbolique par des intellectuels, historiens, chercheurs en sciences sociales et, moins souvent, des entrepreneurs politiques. Au fur et à mesure, cependant, que les contacts se multiplient et que les perspectives d'une intégration à l'Union européenne (entrée au Conseil de l'Europe en 1992, signature d'accords européens en 1993, etc.) se précisent, le « référent européen » se charge de connotations nouvelles, subissant des inflexions qui reflètent la lente découverte de la mécanique institutionnelle communautaire. L'Europe « prend vie » comme Union européenne, à travers une multitude d'acteurs à Bruxelles et dans les pays candidats. Sociétés de conseil, ONG et autres experts européens modèlent la formulation des « problèmes sociaux » auxquels les élites politiques bulgares et roumaines doivent apporter réponse, ainsi que la gamme des politiques publiques légitimes.

On passe alors progressivement d'une rhétorique de l'Europe comme rapport à l'Autre (occidental, européen *vs* balkanique) et à sa destinée propre, à une définition de l'UE comme étalon de mesure de la réussite des changements post-communistes. Bruxelles dit la norme politique et sociale ; elle dit la manière dont le cheminement futur des candidats devrait être écrit. On ne peut que souscrire aux propos de Laure Naumayer lorsqu'elle écrit : « “L'Europe” a été la référence la plus constante et la plus générale dans les transformations internes de ces pays, au point que deux processus parallèles, le changement systémique et la préparation de l'intégration, sont considérés comme équivalents. La future intégration à l'Union européenne fut présentée comme l'aboutissement symbolique de la transformation depuis 1990<sup>5</sup>. » Pour com-

---

5. Laure Naumayer, « Les stratégies d'intégration à l'Union européenne des pays associés d'Europe centrale », *Les Cahiers européens de la Sorbonne Nouvelle. Histoire, économie, culture*, 2(1), mai 2002, p. 61-62.



prendre l'introduction progressive de « l'euro-péanisation » comme critère d'(auto)évaluation, il convient de s'arrêter un instant sur le laborieux processus de négociations d'adhésion.

## L'EUROPE COMME DÉFI POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE : LE CHEMINEMENT DES NÉGOCIATIONS

Les perspectives d'un élargissement à l'Est de l'Union européenne commencent à se préciser en 1993. Jusqu'alors, l'Europe est restée incertaine dans son appréciation des effets à moyen terme de la chute du communisme, perdue dans un faux débat sur l'alternative élargissement/approfondissement. À Copenhague, les 22 et 23 juin 1993, l'UE établit des critères pour évaluer les progrès des candidats à une éventuelle intégration : politiques (démocratie, primauté du droit, droits de l'homme, protection des minorités), économiques (économie de marché viable, capacité à faire face à la pression concurrentielle et au jeu des forces de marché à l'intérieur de l'Union) et relatifs à la reprise de l'acquis communautaire. La Roumanie et la Bulgarie déposent leur candidature respectivement le 22 juin 1995 et le 16 décembre 1995. À partir de cette date, l'Europe se présente sous le jour d'une immense mécanique bureaucratique, distribuant recommandations et bons points. Le temps est à la concurrence entre candidats et à l'incertitude sur le nom des « élus » qui seront invités à rejoindre l'UE. L'Europe doit se mériter ; chacun attend son classement dans la fébrilité.

105

Car, au sein de l'ancien bloc communiste une distinction s'est instaurée dès 1991-1992 entre les « bons élèves » de la transition à l'économie de marché (grossièrement les pays d'Europe centrale) et les pays à la transition « indisciplinée » (pour reprendre l'expression de Jérôme Sgard), insérés dans un environnement balkanique instable et peinant à se doter d'économies concurrentielles. Sur le plan politique, les premiers ont donné la victoire aux forces anti-communistes lors des premières élections libres ; les seconds ont laissé des représentants de la nomenklatura se maintenir au pouvoir (en Roumanie, ils gouvernent de 1990 à 1996 ; en Bulgarie, le scrutin de juin 1990 est remporté par les ex-communistes, qui ne cèdent la place qu'en octobre 1991). Si, avec le retour aux affaires des partis successeurs en Europe centrale (en Pologne dès décembre 1993), le « volet politique » de cette dichotomie perd en pertinence, la différenciation économique va s'approfondissant.

Un temps, Bruxelles hésite entre approches compréhensive et différenciée de l'intégration. En 1997, la seconde l'emporte. Reprenant à

son compte l'Avis de la Commission européenne – contre la volonté du Parlement européen qui s'était prononcé le 4 décembre pour l'ouverture de négociations avec les onze pays candidats –, le Conseil européen de Luxembourg (12-13 décembre 1997) invite cinq États (Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) plus Chypre à entamer des négociations d'adhésion. Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie feront partie d'une « seconde vague ». Certes, l'Agenda 2000 de la Commission (15 juillet 1997) prévoit des stratégies de pré-adhésion renforcées, ainsi qu'un suivi méticuleux des progrès réalisés par les candidats. Mais le fossé entre les deux moitiés de l'Europe de l'Est semble devoir se creuser plus avant, le 12 mars 1999, quand l'OTAN décide de n'accueillir en son sein que trois nouveaux membres, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque. Pour la Roumanie, en particulier, dont le nom avait été mentionné (avec celui de la Slovaquie) dès le sommet de Madrid le 8 juillet 1997, la déception est cruelle : normalité et reconnaissance internationale devront attendre.

Les cartes sont pourtant rebattues à Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999 : sous l'impulsion du président de la Commission, Romano Prodi, la division entre « première » et « deuxième » vague s'estompe. La Bulgarie et la Roumanie sont récompensées pour leur soutien à l'intervention de l'OTAN au Kosovo (24 mars-9 juin 1999) et invitées, avec la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie, à engager des pourparlers d'adhésion en février 2000 ; la Turquie, elle, est reconnue candidate officielle. Ce sont désormais la ronde des chapitres ouverts et fermés (31 chapitres de négociation doivent être passés en revue) et les rapports annuels de la Commission qui vont rythmer les avancées des pays en lice. Las, au moment de faire les comptes, à Copenhague en décembre 2002, Bulgarie et Roumanie sont de nouveau déclassées. Trois de leurs anciens collègues de la « seconde vague » (Lettonie, Lituanie, Slovaquie) feront partie de l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004. La Bulgarie et la Roumanie doivent se contenter d'une entrée probable en 2007. En guise de lot de consolation, on leur promet un soutien financier accru aux transformations en cours.

Cette différence de traitement vient, de fait, sanctionner des évolutions économiques heurtées. Certes, en Bulgarie comme en Roumanie, le secteur privé contribue désormais pour plus de 70 % au PNB. La réorientation des échanges extérieurs vers l'Union européenne a été menée avec succès : en 2001, la Roumanie a réalisé 68 % de ses exportations et 57 % de ses importations avec la Communauté européenne,

la Bulgarie, 54,8 % et 49,4 % respectivement<sup>6</sup>. Cependant, il a fallu attendre 2001-2002 pour que les deux pays recouvrent un niveau de PNB supérieur à celui de 1989. Surtout, leurs économies, relativement faiblement dotées en investissements étrangers, restent insuffisamment compétitives<sup>7</sup>. Le paysage social est, en outre, des plus sombres. Le revenu moyen par habitant en Roumanie et en Bulgarie stagne à environ 24 et 31 % de la moyenne européenne ; le taux de chômage reste élevé (7,8 % en Roumanie en mai 2003, 16 % en Bulgarie) ; les disparités régionales se sont approfondies et des poches de pauvreté sont apparues (22 % de la population en Bulgarie et 23 % en Roumanie vivaient avec moins de 4 dollars par jour en 2002)<sup>8</sup>.

Bulgarie et Roumanie étaient certes parties avec de lourds handicaps en 1989 : extrêmement dépendante du COMECON pour ses échanges extérieurs, la Bulgarie présentait une dette extérieure élevée. Le moratoire décidé en mars 1990 devait par ailleurs lui fermer tout accès aux marchés financiers internationaux jusqu'en 1994. Côté roumain, c'est au prix d'une contraction drastique des dépenses publiques que le pouvoir communiste était parvenu à assurer le remboursement de la dette extérieure, menant le pays au bord de l'effondrement économique. Si, dès février 1991, la Bulgarie a adopté une énergique « thérapie de choc », les tentatives de restructuration se sont heurtées au poids de la nomenklatura, au manque d'expérience ainsi qu'à la relative indifférence de la communauté internationale. Côté roumain, les incertitudes ayant entouré la chute du communisme ont limité le soutien occidental aux transformations plus timides engagées par des membres de l'ancien sérail communiste. Entre 1997 et 2001, la trajectoire des deux États a par ailleurs divergé : en Bulgarie, le gouvernement de centre-droit dirigé par Ivan Kostov, tirant les leçons de la crise hyperinflationniste de l'hiver 1996-1997, a engagé des réformes courageuses dans le cadre d'un *currency board* mis en place avec le soutien du FMI, accéléré les privatisations, restructuré le secteur bancaire et rétabli les grands

---

6. Chiffres cités dans Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, 9 octobre 2002, p. 10 et Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Bulgarie sur la voie de l'adhésion*, 9 octobre 2002, p. 11.

7. Entre 1985 et 1999, la Bulgarie et la Roumanie ont seulement reçu respectivement 3 % et 7 % des flux d'investissements directs étrangers (FDI) dirigés vers l'Europe centrale et orientale. Cité dans Heather Grabbe, *Profiting from EU Enlargement*, Londres, CER, juin 2001, p. 25.

8. Cités dans *Le Courrier des pays de l'Est*, juin-juillet 2002, p. 243-244.

équilibres nominaux. En revanche, la première expérience non communiste conduite sous la houlette du président Emil Constantinescu en Roumanie a été, malgré l'adoption de réformes sous la pression du FMI et un retard à la croissance (5 % en 2000), ternie par des querelles de personnes.

Résultat : de l'avis de la Commission européenne, la Roumanie ne peut être considérée comme une « économie de marché viable »<sup>9</sup> et si la Bulgarie se voit reconnaître ce statut, c'est avec quelques réserves. La clôture des chapitres en discussion (la Bulgarie en a fermé 22 sur 31 début avril 2003 et la seconde 17) risque par ailleurs de soulever des questions sensibles pour les secteurs agricoles, la politique énergétique et la concurrence. En outre, dans un pays comme dans l'autre, les capacités administratives et judiciaires demeurent faibles. En Bulgarie, les changements introduits par la loi de juillet 2002 sur la justice tardent à se concrétiser. En Roumanie, l'ingérence récurrente de l'exécutif et le manque de ressources nuisent au développement d'une justice véritablement indépendante. À Sofia et à Bucarest, une fonction publique recrutée selon des procédures souvent opaques, sous-payée et parfois insuffisamment qualifiée, donne en outre à craindre une gestion non optimale des aides européennes (PHARE, SAPARD pour le développement agricole et rural, ISPA pour les infrastructures).

Plusieurs obstacles à une accélération de l'intégration ont par ailleurs été identifiés par la Commission : il s'agit, en Roumanie, tout particulièrement de la protection de l'enfance (notamment des orphelins et enfants placés en institutions) et de la situation des communautés roms. Côté bulgare, les engagements pris en faveur des Roms sont estimés insuffisants en pratique. Les discussions sur l'avenir de la centrale nucléaire de Kozloduy ont par ailleurs assombri les rapports entre la Bulgarie et l'UE à l'automne 2002 : de fabrication soviétique et jugée peu sûre par les experts européens, la centrale devait, au terme d'un accord passé le 29 novembre 1999, voir quatre de ses six réacteurs fermés d'ici 2003 en échange d'une assistance financière européenne. Dépendante à environ 45 % de Kozloduy pour son approvisionnement en électricité, la Bulgarie a cependant décidé en juillet 2002 de

---

9. Le 10 mars 2003, le gouvernement américain reconnaissait, lui, à la Roumanie le statut de *working market economy*, ce qui pourrait ouvrir la voie à des flux d'investissements américains accrus.

reporter à 2006 la fermeture des réacteurs 3 et 4, tout en s'employant à en améliorer la sécurité.

L'exemple de Kozloduy illustre bien la manière dont les « questions européennes » sont désormais présentes dans le débat public en Bulgarie et en Roumanie – comme des enjeux de marchandage faisant intervenir considérations pécuniaires, d'une part, et préservation de la souveraineté nationale, d'autre part. On l'a vu plus haut, la quête d'Europe des débuts de la transition était mue par un double désir de reconnaissance internationale et de prospérité. Or, jusqu'à présent, l'expérience des négociations – tout en rendant l'Europe plus immédiatement présente – n'a permis de répondre ni à l'un ni à l'autre : afin de maximiser leurs chances d'être admis dans l'UE, les pays candidats ont multiplié les concessions et ravalé des frustrations pourtant grandissantes. En parallèle, les élites politiques qui avaient énormément misé sur le pouvoir de mobilisation du « projet européen » ont tardé à comprendre que l'utilisation de l'Europe pour faire accepter des réformes au coût social élevé risquait de les décrédibiliser tout en réduisant l'attractivité d'un modèle européen « exporté » sans délicatesse. C'est cette mise sur agenda politique parfois maladroite de l'Europe qu'il convient de considérer maintenant.

109

#### L'EUROPE COMME INSTRUMENT DE LÉGITIMATION POLITIQUE ET SES LIMITES : UN PROJET EN CRISE

Depuis le milieu des années 1990, la Bulgarie et la Roumanie – à l'instar des autres États candidats – n'ont pas ménagé leur peine pour mériter leur *accessit* d'européanité. L'Europe contestait leur gestion de la diversité culturelle ; elle exigeait des garanties pour les minorités, quand bien même les États membres étaient réticents à reconnaître des droits équivalents aux communautés minoritaires résidant sur leur propre territoire. Qu'à cela ne tienne ! Les « bons élèves » des Balkans ont tu leurs doutes et se sont alignés. En 1996, dans le cadre du Pacte de stabilité, la Hongrie et la Roumanie ont ainsi signé un accord assurant des droits assez larges aux communautés hongroises de Transylvanie. Quel esprit chagrin ne se serait réjoui que le « moteur européen » serve à désamorcer des tensions régionales ? La Bulgarie se voulait un État unitaire ; sa Constitution du 12 juillet 1991 ne reconnaissait pas l'existence de minorités sur son territoire. En dépit d'une opinion publique hostile et d'élites politiques réticentes, elle a signé et ratifié, le 7 mai 1999, la Convention Cadre pour la

protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe. Peu important, au fond, que l'État bulgare soit parvenu à gérer de façon relativement sereine l'héritage communiste en matière de nationalités et qu'il ait réussi à institutionnaliser la participation, dans la vie politique bulgare, d'une formation représentant les intérêts de la communauté turque, le Mouvement des droits et libertés (MDL), jouant un rôle pivot dans les coalitions gouvernementales de l'après-1989. Il fallait que la loi – au risque de raviver les sensibilités sur le terrain – atteste la conversion à une définition « européenne » de la nation.

110 Pas à pas, l'Europe est devenue la langue pour dire ce qu'il fallait changer en soi. Et les électeurs ont pris l'habitude d'entendre leurs dirigeants faire correspondre à chaque annonce politique une « demande européenne ». Sur certaines questions, incontestablement, c'est bien pour remplir les conditions posées par Bruxelles qu'il a fallu réformer, qu'un contrôle plus strict sur les frontières a été établi, Schengen oblige, quand bien même les liens historiques devaient en être affaiblis (entre la Roumanie future membre et la Moldavie ex-soviétique, par exemple), que les tarifs douaniers ont été baissés, permettant à des membres de l'UE de gagner de nouvelles parts de marché, que le secteur de l'énergie a connu un début d'ouverture à la concurrence, etc. Sur d'autres, cependant, la « causalité européenne » était peut-être moins certaine. Mais la référence aux exigences communautaires est devenue pratique politique banale pour des élites engagées sur la voie de transformations dont elles peinent parfois à expliquer la rationalité à leur électorat. L'Europe même n'avait pas fait, au préalable, l'objet d'une explication de contenu, ni d'une discussion approfondie. Projet politique par essence consensuel – puisqu'il était jugé synonyme de réussite des réformes –, il a accompagné la démocratisation sans la substantialiser par des interactions dirigeants/dirigés productrices de responsabilité et d'engagement. L'objectif d'une intégration européenne a dispensé de réflexion sur un projet politique et social global, comme l'OTAN a permis d'éviter un débat sur la sécurité nationale. Et c'est précisément parce que son contenu est resté imprécis que, de ressource prioritaire de légitimation, « l'Europe devenue Bruxelles » pourrait être amenée à porter la responsabilité d'éventuels déboires collectifs.

Certes, il y a bien eu quelques récompenses symboliques le long du parcours, comme la levée des visas Schengen pour la Bulgarie le 1<sup>er</sup> décembre 2000 et pour la Roumanie le 7 décembre 2001 : une première fois, la « forteresse Europe » entrebâillait ses portes. À Nice, en décembre 2000, Bulgarie et Roumanie ont obtenu respectivement 33 et

17 sièges au Parlement européen, 14 et 10 voix au Conseil, ce qui a donné un peu plus de substance à leurs espoirs d'intégration. Invitées à participer aux discussions de la Convention sur l'Avenir de l'Europe présidée par Valéry Giscard d'Estaing en 2002, elles se sentent désormais plus associées à la conception de l'Europe de demain. Mais ces gestes risquent de ne pas suffire à contrebalancer les effets de la crise de légitimité actuelle des élites politiques locales.

Depuis plusieurs années déjà, on a pu observer l'apparition, singulièrement en Roumanie, de courants politiques ambitionnant de construire leur carrière sur la récupération démagogique et xénophobe des frustrations collectives. En décembre 2000, un très puissant vote protestataire avait ainsi conduit le leader du radical Parti de la Grande Roumanie, Corneliu Vadim Tudor, jusqu'au second tour des élections présidentielles, avant que Ion Iliescu, ancien président (1990-1996) issu des rangs de l'ex-parti communiste, ne soit réélu<sup>10</sup>. En Bulgarie, le gouvernement Kostov, qui avait beaucoup investi dans des réformes « euroatlantiques », a été pareillement sanctionné en juin 2001 pour avoir échoué à faire correspondre aux objectifs d'intégration un progrès social significatif. Signe des temps, son successeur, Siméon de Saxe-Cobourg Gotha, ancien roi rentré d'exil, a été élu sur la promesse de se mettre à l'écoute des citoyens ordinaires (plus que de Bruxelles et de Washington ?). Dans les deux pays, le mécontentement social reste vif et le crédit politique des élites, toujours appliquées à faire ce qu'il faut pour être reconnues, s'épuise.

Une intégration rapide à l'Union européenne reste perçue comme le seul projet pouvant donner sens aux transformations entreprises depuis plus d'une décennie. Plus de deux tiers des Bulgares et Roumains sont favorables à l'entrée dans l'Union, un pourcentage incontestablement supérieur à celui observé dans les pays de la « première vague »<sup>11</sup>. Mais, au fur et à mesure que les coûts de l'intégration apparaissent et que les négociations abordent des thèmes sensibles, la part des enthousiastes pourrait bien se réduire. L'Europe, ne l'oublions pas, a été espérée comme *la* voie par excellence vers une vie meilleure. Or certaines

10. Antonela Capelle-Pogacean, « Élections législatives et présidentielles en Roumanie : une alternance prévisible dans un contexte de crise approfondie », *La Nouvelle Alternative*, printemps 2001, 2(54), p. 97-105.

11. Pour 68 % des Bulgares et 78 % des Roumains, l'intégration à l'UE représente « une bonne chose » d'après le *Candidate Countries Eurobarometer 2002* (réalisé en octobre 2002), contre 52 % en Pologne et 43 % en République tchèque par exemple. Voir [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/cceb/2002/cceb\\_2002\\_highlights\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2002/cceb_2002_highlights_en.pdf)

strates sociales d'ores et déjà fragiles (agriculteurs et mineurs, par exemple) pourraient faire les frais des reconversions rendues nécessaires par l'intégration. Dans les milieux de la haute administration, le paternalisme de certains consultants européens commence par ailleurs à exaspérer ; le décalage entre les normes que l'UE entend imposer aux « petits frères est-européens » et les pratiques de certains États membres déçoit ceux qui ont cru en l'existence d'un modèle européen. Terre d'exportation de ce « modèle », les pays candidats « subissent des influences antagoniques de la part de l'UE et de ses membres<sup>12</sup> » et se retrouvent aux premières loges pour contempler les déchirements internes à l'Union.

112 En fournissant un contexte propice à l'expression de ces déconvenues, la crise en Irak pourrait avoir joué un rôle utile. À la condition que les États membres en tirent argument pour engager une discussion réelle, ouverte, sur les finalités et modalités d'action d'une Europe élargie à 27. Pour pouvoir y participer pleinement, les élites politiques de Bulgarie et de Roumanie devront cependant préciser, avec leurs électeurs, le contenu d'un « projet européen » qu'il convient de clarifier de toute urgence si l'on souhaite éviter que les mécontentements sociaux et l'aliénation par rapport au politique n'encouragent une remise en question globale des espoirs de modernité démocratique et libérale qui ont sous-tendu les transformations de l'après-1989.

---

12. Paul Gradwohl, « L'Union européenne et les pays candidats. Exigences démocratiques face aux impétrants et pratiques des pays membres de l'UE », *Les Cahiers européens de la Sorbonne Nouvelle. Histoire, économie, culture*, 2(1), mai 2002, p. 82.

---

## R É S U M É

*Le Conseil européen de Copenhague (12-13 décembre 2002) a tranché : la Bulgarie et la Roumanie ne feront pas partie de la première vague d'élargissement en mai 2004 et devront attendre 2007 pour voir les portes de l'Union européenne s'ouvrir. L'engagement de l'Union à apporter un soutien accru aux restructurations et aux négociations en cours constitue toutefois une nouvelle positive pour des États en proie à une crise sociale profonde. Mais le temps est loin où le « retour en Europe » était rêvé comme revanche sur l'histoire, accomplissement identitaire et promesse de « normalité ». Au fur et à mesure que les perspectives d'intégration se sont précisées, l'Europe*



*s'est identifiée à l'une de ses incarnations particulières, l'Union européenne, un ensemble d'institutions complexe, volontiers bureaucratique, posant des conditions, distribuant reproches et recommandations. Or, l'amélioration des conditions de vie attendue en contrepartie de ces efforts de réformes tarde à se manifester. Si, aujourd'hui encore, en Bulgarie et en Roumanie, une intégration rapide à l'Union reste perçue comme le seul projet politique porteur, il n'est pas évident qu'elle suffise à recrédibiliser des élites politiques confrontées à des sociétés désabusées.*



TABLEAU DES DOUZE :  
HISTOIRE, RÉGIME ET FORCES  
POLITIQUES, ÉCONOMIE

**BULGARIE**

GÉOGRAPHIE

<i>Capitale</i>	Sofia	% de l'UE à 27	2,6 %
<i>Superficie</i>	110 910 km <sup>2</sup>		

POPULATION (2001)

<i>Nombre d'habitants</i>	8 100 000	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	- 0,57 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	68 ans/75 ans	% de l'UE à 27	1,7 %
<i>Minorités</i>	Turcs (8,5 %), Roms (2,6 %), Macédoniens, Arméniens, Tatares		
<i>Langues</i>	bulgare (langue officielle), turc		

ÉLARGISSEMENT

<i>Date de dépôt de candidature</i>	décembre 1995
<i>Début des négociations d'adhésion</i>	février 2000
<i>Date prévue d'entrée dans l'Union</i>	2007

ÉCONOMIE (2001)

<i>Monnaie</i>	lev : 1 € = 1,9465 levs (13/05/2003)
<i>PIB/habitant</i>	6 500 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)
<i>Taux de chômage</i>	7,4 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)
<i>Taux d'inflation</i>	19,9 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)

POLITIQUE

**République (Constitution de 1991)**

Le président de la République est élu pour 5 ans au suffrage universel direct.

Les 240 membres de l'Assemblée nationale sont élus pour 4 ans et sont révocables par les électeurs. Le gouvernement est élu par l'Assemblée nationale et est responsable devant elle.

HISTOIRE

Des fouilles effectuées dans la ville bulgare de Varna sur la mer Noire ont mis au jour l'existence d'une des plus anciennes civilisations de l'Europe (5<sup>e</sup> millénaire av. J.-C.), contemporaine de celle de l'Asie Mineure et de l'Anatolie et disparue pour des raisons inconnues. Les Thraces, les plus anciens habitants du territoire bulgare actuel, laissèrent de nombreux tumuli où l'on trouve des trésors remarquables portant l'empreinte des grandes civilisations des peuples de l'Antiquité. Puis le territoire bulgare fut tour à tour conquis par les

Grecs qui y installèrent de nombreux comptoirs, les Macédoniens et les Romains, avant que les invasions slaves ne commencent.

Le premier royaume bulgare danubien fut fondé par le khan Asparoukh au VII<sup>e</sup> siècle. Il se présentait comme une fédération entre les Slaves déjà installés sur la péninsule, sans structure solide, et les Bulgares à la forte tradition étatique venus des steppes asiatiques pendant la Grande Migration des peuples.

Le fait décisif pour la fusion complète entre les Bulgares et les Slaves païens fut leur conversion commune au christianisme, au IX<sup>e</sup> siècle.

Dominée par les Turcs depuis 1393, la Bulgarie, grâce à l'intervention de la Russie, devient autonome en mars 1878 par le traité de San Stefano. Inquiétées par les succès russes, les grandes puissances européennes firent réviser ce traité au congrès de Berlin en juillet 1878 en réduisant l'étendue de la Bulgarie et en la partageant en deux : la principauté de Bulgarie, qui restait tributaire du sultan, et la Roumélie Orientale au statut de province autonome turque avec un gouverneur chrétien.

Une constitution libérale fut votée et le premier prince Alexandre de Battenberg régna de 1878 à 1887. À la suite d'une révolte sans effusion de sang, les deux parties du pays se réunirent en un seul État bulgare (1885). Sous le règne du prince Ferdinand de Saxe-Cobourg Gotha (1887-1918), le pays fit preuve d'un remarquable élan économique et culturel. En 1908, Ferdinand se proclama tsar des Bulgares et constitua le Troisième Royaume bulgare qui subsista pendant le règne de son fils Boris III (1918-1943), période de prospérité et de soubresauts politiques, et de son petit-fils Siméon II (1943-1946).

Relativement peu touchée pendant la Seconde Guerre mondiale, la Bulgarie passa sous régime communiste avec l'entrée de l'Armée rouge le 9 septembre 1944 et fut proclamée « République populaire » en 1946. La transition vers la démocratie libérale commença en 1989.

**CHYPRE**

## GÉOGRAPHIE

<i>Capitale</i>	Nicosie	% de l'ensemble des 10 pays candidats	1,3 %
<i>Superficie</i>	9 251 km <sup>2</sup>	% de l'UE à 25	0,2 %

## POPULATION (2001)

<i>Nombre d'habitants</i>	850 000*	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	0,79 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	75 ans/80 ans	% de l'ensemble des 10 pays candidats	1,2 %
		% de l'UE à 25	0,2 %
<i>Langues</i>	langues officielles : grec et turc ; autres langues : anglais		

\* dont 85,1 % de Chypriotes grecs et 11,7 % de Chypriotes turcs

## ÉLARGISSEMENT

<i>Date de dépôt de candidature</i>	juillet 1990
<i>Date de signature du traité d'adhésion</i>	16 avril 2003
<i>Référendum d'adhésion</i>	pas de référendum (en l'absence d'unification de l'île)

## ÉCONOMIE (2001)

<i>Monnaie</i>	livre chypriote : 1 € = 0,5888 livre chypriote (25/04/2003)
<i>PIB/habitant</i>	18 500 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)
<i>Taux de croissance</i>	2,5 % (moyenne Europe des 15 : 1,5 %)
<i>Taux de chômage</i>	4 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)
<i>Taux d'inflation</i>	2 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)

## POLITIQUE

**République présidentielle**

La Constitution a été adoptée le 16 août 1960. Elle est toujours en vigueur, même si les dispositions relatives à la participation de la communauté turque à l'exercice du pouvoir ne sont plus appliquées. En effet, cette dernière ne participe plus aux institutions politiques depuis 1963. Le président et les députés sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct.  
*Président de la République* : M. Tassos Papadopoulos.

Il n'y a pas de Premier ministre.

## HISTOIRE

Située à 75 kilomètres des côtes turques, Chypre est la troisième plus grande île de la Méditerranée, après la Sicile et la Sardaigne. Les Mycéniens et les Grecs s'y sont installés au XIII<sup>e</sup> siècle av. J.-C. L'île fut ensuite conquise tour à tour par les Perses, les Égyptiens, les Phéniciens et les Romains, avant que les Francs, avec Richard Cœur de Lion, ne finissent par s'y installer en 1191. La dynastie des Lusignan – d'origine poitevine – y règne jusqu'à la fin du XV<sup>e</sup> siècle en en faisant une base d'attaque pour les croisés et le vaisseau de la latinité en Orient. Tour à tour vénitienne, puis ottomane, elle devient officiellement britannique en 1914, avant d'acquiescer son indépendance en 1960.

**Une île encore divisée**

L'invasion de l'armée turque a conduit à la partition de l'île en 1974. La « République turque de Chypre du Nord » (37 % du territoire), autoproclamée en 1983, n'est pas reconnue par la communauté internationale. Une zone tampon sépare les deux parties de l'île. L'intérêt des Chypriotes pour l'Europe et l'intérêt de l'Union européenne pour Chypre, dont la réunification n'est pas un préalable à l'adhésion, permettent d'espérer une solution politique à cette situation de fait.

**ESTONIE**

## GÉOGRAPHIE

<i>Capitale</i>	Tallinn	<i>% de l'ensemble des 10 pays candidats</i>	6,1 %
<i>Superficie</i>	45 277 km <sup>2</sup>	<i>% de l'UE à 25</i>	1,1 %

## POPULATION (2001)

<i>Nombre d'habitants</i>	1 400 000	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	- 0,66 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	65 ans/77 ans	<i>% de l'ensemble des 10 pays candidats</i>	1,9 %
		<i>% de l'UE à 25</i>	0,3 %
<i>Minorités</i>	Russes 26 %, Ukrainiens, Biélorusses, Finlandais		
<i>Langues</i>	estonien (langue officielle), russe, ukrainien, anglais, finnois		

## ÉLARGISSEMENT

<i>Date de dépôt de candidature</i>	novembre 1995
<i>Date de signature du traité d'adhésion</i>	16 avril 2003
<i>Référendum d'adhésion</i>	14 septembre 2003

## ÉCONOMIE (2001)

<i>Monnaie</i>	couronne estonienne : 1 € = 15,647 couronnes estoniennes (25/04/2003)
<i>PIB/habitant</i>	9 800 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)
<i>Taux de croissance</i>	5 % (moyenne Europe des 15 : 1,5 %)
<i>Taux de chômage</i>	12,4 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)
<i>Taux d'inflation</i>	5,6 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)

## POLITIQUE

**Démocratie parlementaire**

Les députés sont élus pour quatre ans au suffrage universel direct.

Le président de la République est élu pour cinq ans par un collège parlementaire.

*Président de la République* : M. Arnold Rüütel

*Premier ministre* : M. Juhan Parts

## HISTOIRE

L'Estonie est christianisée au début du XIII<sup>e</sup> siècle, suite aux invasions germaniques et danoises. En 1721, après la Grande Guerre du Nord, le territoire est annexé par la Russie. 1862 marque le réveil du sentiment national estonien, qui sera consacré par l'indépendance de l'Estonie en 1920, reconnue par la Russie soviétique dans le traité de Tartu. L'entre-deux-guerres marque la première période d'indépendance estonienne. À la suite de la Seconde Guerre mondiale, l'Estonie est à nouveau annexée par la Russie soviétique. Le pays retrouve l'indépendance le 20 août 1991.

La « Révolution chantante » de 1989 conduit l'Estonie vers la restauration de son autonomie, après la chute du Mur de Berlin. De grandes manifestations mettent en chanson les aspirations à l'indépendance. Le pays s'engage alors sur la voie de la démocratie parlementaire. Après une longue période d'isolement, la perspective d'appartenir à l'Union européenne devient alors l'une des priorités des gouvernements estoniens successifs.

**HONGRIE**

## GÉOGRAPHIE

<i>Capitale</i>	Budapest	% de l'ensemble des 10 pays candidats	12,6 %
<i>Superficie</i>	93 030 km <sup>2</sup>	% de l'UE à 25	2,3 %

## POPULATION (2001)

<i>Nombre d'habitants</i>	10 200 000	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	- 0,40 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	67 ans/76 ans	% de l'ensemble des 10 pays candidats	13,3 %
		% de l'UE à 25	2,3 %
<i>Minorités</i>	13 minorités officiellement reconnues représentant 3,4 % de la population dont Allemands, Roms, Croates et Slovaques		
<i>Langues</i>	hongrois (langue officielle), allemand, roumain, croate, serbe		

## ÉLARGISSEMENT

<i>Date de dépôt de candidature</i>	mars 1994
<i>Date de signature du traité d'adhésion</i>	16 avril 2003
<i>Référendum d'adhésion</i>	12 avril 2003 : 83,9 % des Hongrois ont dit « oui » à l'entrée de leur pays dans l'UE. Taux de participation : 45 %

119

## ÉCONOMIE (2001)

<i>Monnaie</i>	forint : 1 € = 245,73 forints (25/04/2003)
<i>PIB/habitant</i>	11 900 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)
<i>Taux de croissance</i>	3,8 % (moyenne Europe des 15 : 1,5 %)
<i>Taux de chômage</i>	5,7 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)
<i>Taux d'inflation</i>	9,1 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)

## POLITIQUE

**Démocratie parlementaire**

Les députés sont élus pour 4 ans au suffrage universel direct.

Le président de la République est élu pour 5 ans par le Parlement, qui ne comprend qu'une seule chambre.

*Président de la République* : M. Ferenc MádI

*Premier ministre* : M. Péter Medgyessy

## HISTOIRE

La Constitution du premier royaume de Hongrie remonte à l'an 1000. D'abord victime de la menace ottomane, la Hongrie est ensuite confrontée à la domination des Habsbourg. Puis la révolution du 15 mars 1848 et la guerre d'indépendance qui a suivi ont donné naissance au premier régime démocratique dans le pays, écrasé par les Habsbourg dès 1849. La Hongrie recouvre cependant en 1867 une forme de souveraineté dans le cadre de la monarchie de « compromis » austro-hongroise.

Le traité de Trianon, en 1920, fait perdre à la Hongrie devenue indépendante les deux tiers de son territoire. Après la Seconde Guerre mondiale est instauré un régime communiste en 1945 marqué par les événements tragiques de 1956 avec l'intervention des troupes soviétiques à Budapest.

L'ouverture des frontières avec l'Autriche, en 1989, marque le début d'un processus qui aboutira en 1990 aux premières élections libres et démocratiques.

**LETONNIE**

## GÉOGRAPHIE

<i>Capitale</i>	Riga	<i>% de l'ensemble des 10 pays candidats</i>	8,7 %
<i>Superficie</i>	64 589 km <sup>2</sup>	<i>% de l'UE à 25</i>	1,6 %

## POPULATION (2001)

<i>Nombre d'habitants</i>	2 400 000	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	- 0,80 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	65 ans/77 ans	<i>% de l'ensemble des 10 pays candidats</i>	3,2 %
		<i>% de l'UE à 25</i>	0,8 %
<i>Minorités</i>	Russes 29 %, Biélorusses 4 %, Ukrainiens, Lituanais, Polonais		
<i>Langues</i>	letton (langue officielle), russe		

## ÉLARGISSEMENT

<i>Date de dépôt de candidature</i>	octobre 1995
<i>Date de signature du traité d'adhésion</i>	16 avril 2003
<i>Référendum d'adhésion</i>	20 septembre 2003

## ÉCONOMIE (2001)

<i>Monnaie</i>	lats letton : 1 € = 0,633 lats (25/04/2003)
<i>PIB/habitant</i>	7 700 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)
<i>Taux de croissance</i>	7,7 % (moyenne Europe des 15 : 1,5 %)
<i>Taux de chômage</i>	7,8 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)
<i>Taux d'inflation</i>	2,5 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)

## POLITIQUE

**Démocratie parlementaire**

Les députés sont élus pour 4 ans au suffrage universel direct.

Le président de la République est élu pour 4 ans par le Parlement.

*Président de la République* : M<sup>me</sup> Vaira Vike-Freiberga

*Premier ministre* : M. Einars Repse

## HISTOIRE

Au IX<sup>e</sup> siècle, les Vikings envahissent la Lettonie. Plus tard, les Russes occupent la région. Au XIII<sup>e</sup> siècle est instauré, pour 200 ans, l'État de Livonie (qui regroupait à peu près les territoires de l'Estonie et de la Lettonie d'aujourd'hui). De 1557 à 1582, Ivan le Terrible porte la guerre en Livonie, ce qui entraîne divers partages du territoire entre Polonais, Suédois, Danois et Russes.

Une partie de la guerre de Trente Ans se déroule en Lettonie et l'ensemble de l'Estonie et de la Vidzeme (Est-Nord de la Lettonie actuelle) passe sous domination suédoise. En 1709, suite à la grande guerre nordique, Pierre le Grand (tsar de Russie) annexe la Livonie. Puis en 1795, la Russie annexe la Courlande. Pendant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la politique de russification est contrecarrée par le mouvement d'émancipation nationale. De 1873 à nos jours, tous les quatre ans, le festival de chant mobilise toute la population et affirme l'identité lettone face aux vagues de germanisation et de russification.

À la fin de la Première Guerre mondiale, le 18 novembre 1918, la Lettonie déclare son indépendance. Le 11 août 1920, le traité de paix avec la Russie soviétique est signé, et la reconnaissance par les Occidentaux intervient le 26 janvier 1921. La Seconde Guerre mondiale entraîne une succession d'occupations, jusqu'à ce que l'Union soviétique annexe de nouveau la Lettonie en 1944.

Alors que le régime soviétique s'affaiblit, la « Révolution chantante » naît à la fin des années 1980. Le 4 mai 1990, la Lettonie proclame la restauration de son indépendance, ce qui provoque une tension politique et militaire avec l'Union soviétique. L'Armée rouge intervient pendant quelques mois en 1991. L'indépendance est tout de même proclamée le 21 août 1991 et reconnue par l'Union soviétique le 6 septembre de la même année.



**LITUANIE**

## GÉOGRAPHIE

<i>Capitale</i>	Vilnius	% de l'ensemble des 10 pays candidats	8,8 %
<i>Superficie</i>	65 300 km <sup>2</sup>	% de l'UE à 25	1,6 %

## POPULATION (2001)

<i>Nombre d'habitants</i>	3 700 000	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	- 0,10 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	66 ans/77 ans	% de l'ensemble des 10 pays candidats	4,9 %
		% de l'UE à 25	0,8 %
<i>Minorités</i>	Russes 7 %, Polonais 7 %, Biélorusses 1 %		
<i>Langues</i>	lituanien (langue officielle), polonais, russe		

## ÉLARGISSEMENT

<i>Date de dépôt de candidature</i>	décembre 1995
<i>Date de signature du traité d'adhésion</i>	16 avril 2003
<i>Référendum d'adhésion</i>	11 mai 2003 : 90 % des Lituanien ont dit « oui » à l'entrée de leur pays dans l'UE. Taux de participation : 63 %

## ÉCONOMIE (2001)

<i>Monnaie</i>	litas : 1 € = 3,453 litas (25/04/2003)
<i>PIB/habitant</i>	8 700 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)
<i>Taux de croissance</i>	5,9 % (moyenne Europe des 15 : 1,5 %)
<i>Taux de chômage</i>	16,5 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)
<i>Taux d'inflation</i>	1,3 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)

## POLITIQUE

**Démocratie parlementaire**

La Constitution actuelle a été adoptée le 25 octobre 1992. Le Parlement est composé d'une Chambre unique, élue pour quatre ans au suffrage universel direct. Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

*Président de la République* : M. Rolandas Paksas

*Premier ministre* : M. Algirdas Brazauskas

## HISTOIRE

La Lituanie est une vieille nation européenne. Seul, puis uni à la Pologne, le grand-duché lituanien fut l'un des plus grands États de l'Europe médiévale pendant plusieurs siècles. Au XV<sup>e</sup> siècle, il s'étend de la Baltique à la mer Noire, où il se confronte à l'Empire ottoman. Annexée par l'Empire russe en 1795, la Lituanie proclame son indépendance en 1918. Après la Seconde Guerre mondiale, elle est annexée par la Russie soviétique. Elle recouvre son indépendance en mars 1990.

Premier pays à se détacher de l'orbite soviétique en 1990 par l'entremise des initiatives médiatisées du président Landsbergis, la Lituanie obtient finalement la reconnaissance officielle de la communauté internationale en 1991, avant que les troupes russes ne quittent définitivement le pays en août 1993. Depuis 1992, les différents gouvernements s'attachent, de manière consensuelle, à ancrer la jeune démocratie parlementaire dans l'Europe.

**MALTE****GÉOGRAPHIE**

<i>Capitale</i>	La Valette	<i>% de l'ensemble des 10 pays candidats</i>	0,04 %
<i>Superficie</i>	316 km <sup>2</sup>	<i>% de l'UE à 25</i>	0,008 %

**POPULATION (2001)**

<i>Nombre d'habitants</i>	400 000	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	0,63 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	75 ans/80 ans	<i>% de l'ensemble des 10 pays candidats</i>	0,5 %
		<i>% de l'UE à 25</i>	0,09 %
<i>Langue</i>	anglais		

**ÉLARGISSEMENT**

<i>Date de dépôt de candidature</i>	juillet 1990
<i>Date de signature du traité d'adhésion</i>	16 avril 2003
<i>Référendum d'adhésion</i>	8 mars 2003 : 53,6 % des Maltais ont dit « oui » à l'entrée de leur pays dans l'UE. Taux de participation : 91 %

122 **ÉCONOMIE (2001)**

<i>Monnaie</i>	livre maltaise : 1 € = 0,425 livre maltaise (25/04/2003)
<i>PIB/habitant</i>	11 700 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)
<i>Taux de croissance</i>	- 0,8 % (moyenne Europe des 15 : 1,5 %)
<i>Taux de chômage</i>	6,5 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)
<i>Taux d'inflation</i>	2,5 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)

**POLITIQUE****Démocratie parlementaire**

République depuis 1974. Les députés sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Le président de la République est élu pour cinq ans par la Chambre des représentants.  
*Président de la République* : Guido de Marco  
*Premier ministre* : Eddie Fenech Adami

**HISTOIRE**

Très convoitée par nombre de puissances européennes tout au long de son histoire, Malte a connu les influences de nombreux peuples : tour à tour, les Phéniciens, les Arabes, les Normands y ont laissé leur empreinte. Son sort se lie, par la suite, à celui de la Sicile. Le petit archipel devient successivement allemand, français, espagnol, puis anglais jusqu'à son accession à l'indépendance, en 1964. La République y est proclamée en 1974.

**L'Ordre des Chevaliers de Malte**

Les Chevaliers de Malte s'y installent en 1530 avec la bénédiction de Charles Quint. Attaqués par les Turcs, ils résistent à l'assaut. La capitale – La Valette – tire son nom de celui du Grand Maître de l'Ordre : le Français Jean Parisot de La Valette. En 1798, les Chevaliers de l'Ordre de Malte se rendent au général Bonaparte et cèdent l'île à la France, avant de choisir de devenir sujets britanniques, deux ans plus tard.

**POLOGNE**

## GÉOGRAPHIE

<i>Capitale</i>	Varsovie	% de l'ensemble des 10 pays candidats	42,3 %
<i>Superficie</i>	312 680 km <sup>2</sup>	% de l'UE à 25	7,9 %

## POPULATION (2001)

<i>Nombre d'habitants</i>	38 600 000	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	0,03 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	70 ans/78 ans	% de l'ensemble des 10 pays candidats	51,4 %
		% de l'UE à 25	8,5 %
<i>Minorités</i>	Allemands, Ukrainiens, Biélorusses		
<i>Langues</i>	polonais (officielle), allemand (en Silésie), biélorusse, ukrainien, lituanien		

## ÉLARGISSEMENT

<i>Date de dépôt de candidature</i>	avril 1994
<i>Date de signature du traité d'adhésion</i>	16 avril 2003
<i>Référendum d'adhésion</i>	8 juin 2003 : 77 % des Polonais ont dit « oui » à l'entrée de leur pays dans l'UE. Taux de participation : 59 %

## ÉCONOMIE (2001)

<i>Monnaie</i>	zloty : 1 € = 4,2773 zlotys (25/04/2003)
<i>PIB/habitant</i>	9 200 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)
<i>Taux de croissance</i>	1,1 % (moyenne Europe des 15 : 1,5 %)
<i>Taux de chômage</i>	18,4 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)
<i>Taux d'inflation</i>	5,3 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)

## POLITIQUE

**Démocratie parlementaire**

La constitution actuelle est entrée en vigueur le 17 octobre 1997.

Le Parlement est composé de deux chambres. Députés et sénateurs sont élus au suffrage universel pour quatre ans.

Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

*Président de la République* : M. Aleksander Kwasniewski

*Premier ministre* : M. Leszek Miller

## HISTOIRE

La Pologne existe depuis plus de 1 000 ans. À la fin du XIV<sup>e</sup> siècle, la Pologne et la Lituanie s'unissent et forment l'un des plus puissants États européens durant 200 ans. À partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, le pays connaîtra plusieurs partages, notamment entre la Russie, l'Autriche et la Prusse, et cessera pratiquement d'exister, durant plus d'un siècle, en tant qu'État. Ce n'est qu'après la Première Guerre mondiale que la Pologne retrouve son indépendance, en 1919, avec de nouvelles frontières, confirmées en 1923.

Après la Seconde Guerre mondiale, les communistes s'emparent du pouvoir en janvier 1947. Les répercussions du premier voyage du pape Jean-Paul II dans son pays natal, et celles des grandes grèves, animées par le syndicat Solidarnosc, conduisent, en septembre 1989, à la constitution d'un gouvernement qui renommra le pays « République de Pologne » après la chute du Mur de Berlin. Le pays se détache alors définitivement du bloc soviétique.

L'histoire de la Pologne est aussi marquée par la tragédie de la Seconde Guerre mondiale et de l'Holocauste. Le musée national d'Auschwitz-Birkenau est un lieu universel de mémoire et de recueillement.

**RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

## GÉOGRAPHIE

<i>Capitale</i>	Prague	<i>% de l'ensemble des 10 pays candidats</i>	10,7 %
<i>Superficie</i>	78 880 km <sup>2</sup>	<i>% de l'UE à 25</i>	2 %

## POPULATION (2001)

<i>Nombre d'habitants</i>	10 300 000	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	- 0,11 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	67 ans/77 ans	<i>% de l'ensemble des 10 pays candidats</i>	13,7 %
		<i>% de l'UE à 25</i>	2,3 %
<i>Minorités</i>	Moldaves 3,7 %, Slovaques 1,9 %, Polonais, Allemands		
<i>Langues</i>	tchèque (langue officielle), slovaque, allemand, rom		

## ÉLARGISSEMENT

<i>Date de dépôt de candidature</i>	janvier 1996
<i>Date de signature du traité d'adhésion</i>	16 avril 2003
<i>Référendum d'adhésion</i>	15 et 16 juin 2003 : 77 % des Tchèques ont dit « oui » à l'entrée de leur pays dans l'UE. Taux de participation : 55 %

124

## ÉCONOMIE (2001)

<i>Monnaie</i>	couronne tchèque : 1 € = 31,555 couronnes tchèques (25/04/2003)		
<i>PIB/habitant</i>	13 300 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)		
<i>Taux de croissance</i>	0,4 % (moyenne Europe des 15 : 1,5 %)		
<i>Taux de chômage</i>	8 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)		
<i>Taux d'inflation</i>	4,5 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)		

## POLITIQUE

**Démocratie parlementaire**

Les députés sont élus pour quatre ans au suffrage universel direct.

Le président de la République est élu pour cinq ans par le Parlement, composé de deux Chambres.

*Président de la République* : M. Vaclav Klaus

*Premier ministre* : M. Vladimir Spidla

## HISTOIRE

La République tchèque est issue de la partition de la République fédérale de Tchécoslovaquie le 1<sup>er</sup> janvier 1993. La Tchécoslovaquie résultait elle-même de l'éclatement de l'Empire austro-hongrois au lendemain de la Première Guerre mondiale. En 1526, les Habsbourg accèdent au pouvoir en Bohême. Ils tentent, au XVII<sup>e</sup> siècle, d'étouffer le protestantisme et réussissent, à la suite de la guerre de Trente Ans, à ancrer le royaume de Bohême dans le cercle des puissances catholiques européennes.

Le XIX<sup>e</sup> siècle incarne le renouveau national tchèque, qui trouva son point d'orgue dans le courant révolutionnaire de 1848, réprimé par les Habsbourg.

Comptant parmi les pays les plus avancés de la région dans l'entre-deux-guerres, la Tchécoslovaquie fut victime de l'expansionnisme hitlérien, à la suite des accords de Munich en 1938, puis rattachée brutalement au bloc soviétique, après le « coup de Prague » de 1948.

Les aspirations au pluripartisme, revendiqué en 1968 au moment du « Printemps de Prague », sont brutalement réprimées. La Tchécoslovaquie retrouve sa pleine indépendance en 1989 avant de s'engager dans une partition à l'amiable, avec la Slovaquie, qui donne naissance à la République tchèque.

**ROUMANIE**

## GÉOGRAPHIE

<i>Capitale</i>	Bucarest	% de l'UE à 27	5,6 %
<i>Superficie</i>	238 390 km <sup>2</sup>		

## POPULATION (2001)

<i>Nombre d'habitants</i>	22 400 000	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	- 0,21 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	67 ans/74 ans	% de l'UE à 27	4,6 %
<i>Minorités</i>	Hongrois, Roms, Allemands, Ukrainiens		
<i>Langues</i>	roumain (langue officielle), hongrois, allemand		

## ÉLARGISSEMENT

<i>Date de dépôt de candidature</i>	juin 1995
<i>Début des négociations d'adhésion</i>	février 2000
<i>Date prévue d'entrée dans l'Union</i>	2007

## ÉCONOMIE (2001)

<i>Monnaie</i>	leu : 1 € = 37 535 leus (13/05/2003)
<i>PIB/habitant</i>	5 900 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)
<i>Taux de chômage</i>	6,6 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)
<i>Taux d'inflation</i>	34,6 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)

125

## POLITIQUE

**République (Constitution de 1991)**

Le président est élu au suffrage universel pour quatre ans.

Le Sénat compte 143 membres et l'Assemblée, 328 membres.

## HISTOIRE

Il y a 4000 ans environ, l'actuelle Roumanie était peuplée principalement par les géto-daces dont la culture était assez semblable à celle des Celtes et des Thraces. Rome, sous l'empereur Trajan, s'intéresse aux richesses de la région, à l'or notamment, et fait la conquête de ce qui deviendra la province de Dacie. Régulièrement attaquée, la Dacie est d'abord abandonnée aux Goths (III<sup>e</sup> siècle), puis aux Huns, Vandales et Magyars (IX<sup>e</sup> siècle). Le pays passe ensuite sous domination hongroise et ottomane.

Les voïvodes (nobles d'origine romaine) finissent par s'affranchir au XIV<sup>e</sup> siècle pour créer les principautés indépendantes de Valachie et de Moldavie. Bientôt menacés par les Ottomans qui prennent Byzance en 1453, ils organisent leur résistance autour de deux personnages illustres, Mircea le Vieux et Vlad Tepes l'Empaleur (à l'origine de la légende de Dracula), mais échouent. À la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, les Autrichiens repoussent les Turcs et les provinces roumaines sont tour à tour dominées par les Autrichiens, les Russes et les Turcs. Après la guerre de Crimée, le traité de Paris reconnaît en 1856 l'autonomie des provinces qui deviennent officiellement la Roumanie (1861).

Entre les deux guerres mondiales se succèdent les régimes autoritaires, et après la défaite française de 1940 la Roumanie est démantelée. En 1948, après des élections contestées, la Roumanie devient une République populaire sur le modèle soviétique. Les années 1960 sont celles d'une certaine émancipation de la Roumanie de la tutelle soviétique. À partir de 1974, Ceausescu, nommé à la tête du parti communiste roumain en 1965, procède à une uniformisation violente du pays par la destruction des villages et églises et installe un régime de terreur (mise en place de la Securitate, police d'État).

La chute du bloc communiste en 1989 permet la tenue des premières élections libres en mai 1991 qui amènent Ion Iliescu à la tête de l'État roumain.

**SLOVAQUIE**

## GÉOGRAPHIE

<i>Capitale</i>	Bratislava	<i>% de l'ensemble des 10 pays candidats</i>	6,6 %
<i>Superficie</i>	49 035 km <sup>2</sup>	<i>% de l'UE à 25</i>	1,2 %

## POPULATION (2001)

<i>Nombre d'habitants</i>	5 400 000	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	0,14 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	69 ans/77 ans	<i>% de l'ensemble des 10 pays candidats</i>	7,2 %
		<i>% de l'UE à 25</i>	1,2 %
<i>Minorités</i>	Hongrois 9,7 %, Roms 1,7 %, Ruthènes, Ukrainiens		
<i>Langues</i>	slovaque (langue officielle, parlée par 90 % de la population), tchèque, hongrois		

## ÉLARGISSEMENT

<i>Date de dépôt de candidature</i>	octobre 1993
<i>Date de signature du traité d'adhésion</i>	16 avril 2003
<i>Référendum d'adhésion</i>	16 et 17 mai 2003

126

## ÉCONOMIE (2001)

<i>Monnaie</i>	couronne slovaque : 1 € = 40,925 couronnes slovaques (25/04/2003)		
<i>PIB/habitant</i>	11 100 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)		
<i>Taux de croissance</i>	3,3 % (moyenne Europe des 15 : 1,5 %)		
<i>Taux de chômage</i>	19,4 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)		
<i>Taux d'inflation</i>	2,4 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)		

## POLITIQUE

**Démocratie parlementaire**

La Constitution actuelle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Elle a été révisée en 1999 pour permettre l'élection du président de la République au suffrage universel direct, pour un mandat de cinq ans. Les députés sont élus pour quatre ans au suffrage universel direct. Le Parlement ne compte qu'une seule chambre.

*Président de la République* : M. Rudolf Schuster

*Premier ministre* : M. Mikulas Dzurinda

## HISTOIRE

La Slovaquie est issue de la partition de la République fédérale tchécoslovaque, le 1<sup>er</sup> janvier 1993. La Tchécoslovaquie était née de l'éclatement de l'Empire austro-hongrois, à la fin de la Première Guerre mondiale. Le traité de Trianon, en 1920, prend en compte les aspirations nationalistes tchèques et slovaques, et crée, pour la première fois, un État à majorité slave de 15 millions d'habitants au cœur de l'Europe.

Victime de l'expansionnisme hitlérien à la suite des accords de Munich en 1938, rattachée brutalement au bloc soviétique après le « coup de Prague » de 1948, la Slovaquie acquiert une certaine autonomie politique lors du « Printemps de Prague », en 1968.

Dans le cadre de la République fédérale tchécoslovaque, elle est dotée d'un Parlement et d'un exécutif autonomes. Au lendemain de la chute du Mur de Berlin, la Tchécoslovaquie quitte le bloc soviétique et décide de se diviser en une République tchèque, d'une part, et une République slovaque, d'autre part.

**SLOVÉNIE**

## GÉOGRAPHIE

<i>Capitale</i>	Ljubjana	% de l'ensemble des 10 pays candidats	2,7 %
<i>Superficie</i>	20 273 km <sup>2</sup>	% de l'UE à 25	0,5 %

## POPULATION (2001)

<i>Nombre d'habitants</i>	1 950 000	<i>Taux croiss. annuel moyen 1995-2000</i>	0,01 %
<i>Espérance de vie (H/F)</i>	72 ans/80 ans	% de l'ensemble des 10 pays candidats	2,7 %
		% de l'UE à 25	0,4 %
<i>Minorités</i>	Serbo-croates 7 %		
<i>Langues</i>	slovène (langue officielle, parlé par 91 % de la population), serbo-croate (parlé par 6 % de la population) et 3 % autres		

## ÉLARGISSEMENT

<i>Date de dépôt de candidature</i>	juin 1996
<i>Date de signature du traité d'adhésion</i>	16 avril 2003
<i>Référendum d'adhésion</i>	23 mars 2003 : 90 % des Slovènes ont dit « oui » à l'entrée de leur pays dans l'UE. Taux de participation : 60 %

127

## ÉCONOMIE (2001)

<i>Monnaie</i>	tolar slovène : 1 € = 232,3872 tolar slovènes (25/04/2003)
<i>PIB/habitant</i>	16 000 € (moyenne Europe des 15 : 23 180 €)
<i>Taux de croissance</i>	3 % (moyenne Europe des 15 : 1,5 %)
<i>Taux de chômage</i>	6,4 % (moyenne Europe des 15 : 7,4 %)
<i>Taux d'inflation</i>	8,4 % (moyenne Europe des 15 : 2,3 %)

## POLITIQUE

**Démocratie parlementaire**

Les députés sont élus pour quatre ans au suffrage universel.

Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel.

*Président de la République* : M. Janes Drnovsek

*Premier ministre* : M. Anton Rop

## HISTOIRE

La Slovénie, entourée depuis toujours de puissants voisins, italiens, serbes, autrichiens ou croates, a existé comme État indépendant au VII<sup>e</sup> siècle. Le pays s'est converti au christianisme au siècle suivant. Le XI<sup>e</sup> siècle marque une période de colonisation allemande intensive. En 1456, les Habsbourg absorbent la majorité du territoire slovène, qui intègre alors la couronne autrichienne.

Après le traité de Versailles, la Slovénie participe à la création de la Yougoslavie, qui devient après 1945, sous l'autorité de Tito, une République fédérale socialiste. Après les secousses politiques qui traversent la fédération dans les années 1980, la Slovénie manifeste officiellement sa volonté d'émancipation dès 1987. En 1990, 88 % des électeurs se sont prononcés en faveur d'une République indépendante, qui est proclamée le 25 juin 1991.

**La première sécession dans l'ex-Yougoslavie**

La Slovénie est la première république yougoslave à quitter la fédération. Deux jours après la proclamation de l'indépendance, l'armée de Belgrade intervient. C'est la première et la plus courte des batailles qui marqueront le démantèlement de la Yougoslavie dans les années 1990. Après dix jours de combats, la Slovénie reprend officiellement le contrôle de ses frontières et gagne son indépendance. L'Union européenne, qui reconnaît la Slovénie en janvier 1992, conclut avec elle un accord d'association en juin 1996. Au même moment, Ljubljana dépose sa demande d'adhésion.

## *Chronologie de la construction européenne*

*(Service d'information du gouvernement [SIG])*

---

### *1946-1957 : les premiers pas*

---

#### **9 mai 1950**

Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, propose, dans une déclaration historique, la mise en commun des ressources de charbon et d'acier de la France et de l'Allemagne dans une organisation ouverte aux autres pays d'Europe. Cette déclaration a été élaborée par Jean Monnet, alors commissaire au Plan.

#### **18 avril 1951**

L'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signent le traité de Paris instituant la première Communauté, la Communauté du charbon et de l'acier (CECA).

128

---

### *1957-1973 : de l'Europe des Six à l'Europe des Neuf*

---

#### **1957**

Le 25 mars, six pays signent le traité de Rome créant la Communauté économique européenne : Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

#### **1962**

Naissance de la politique agricole commune (PAC), la première des politiques communautaires.

#### **1<sup>er</sup> janvier 1973**

Le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande rejoignent la CEE.

---

### *1974-1985 : l'Europe à la recherche d'un second souffle*

---

#### **1974**

Les chefs d'État ou de gouvernement des pays membres décident de se réunir régulièrement en Conseil européen pour fixer les grandes orientations de la politique européenne.

#### **1979**

Créé pour assurer la stabilité des monnaies européennes, le Système monétaire européen (SME) voit le jour le 13 mars à l'initiative de la France : l'Ecu (*European Currency Unit*) est né. Les Européens élisent, pour la première fois, leurs députés au Parlement européen au suffrage universel direct.

#### **1<sup>er</sup> janvier 1981**

La Grèce adhère à la Communauté.



---

*1986-1995 : de l'Europe des Douze à l'Europe des Quinze*


---

**janvier 1986**

L'Espagne et le Portugal rejoignent la CEE.

**février 1986**

Signature de l'Acte unique européen qui prévoit l'achèvement du Marché unique au 1<sup>er</sup> janvier 1993, et étend les compétences communautaires à de nouveaux domaines, comme l'environnement ou la protection des consommateurs.

**1992**

Le traité de Maastricht, ratifié par référendum, donne le coup d'envoi de l'Union économique et monétaire (UEM), étend les pouvoirs du Parlement européen, crée une citoyenneté européenne et institue de nouveaux domaines de coopération intergouvernementale (politique étrangère et de sécurité commune, justice et affaires intérieures).

129

**1993**

Achèvement du Marché unique au 1<sup>er</sup> janvier ; le traité de Maastricht entre en vigueur en novembre.

**1995**

Au 1<sup>er</sup> janvier, l'Union européenne compte trois nouveaux membres : l'Autriche, la Finlande et la Suède. Les Norvégiens, consultés lors d'un référendum, refusent d'entrer dans l'Union.

---

*1995-2002 : deux étapes majeures, l'euro et l'élargissement*


---

**15 et 16 décembre 1995**

Le Conseil européen de Madrid fixe le scénario du passage à la monnaie unique et arrête son nom : l'euro.

**12 et 13 décembre 1997**

Le Conseil européen de Luxembourg donne le coup d'envoi du processus d'élargissement à 12 pays candidats.

**mars 1998**

Ouverture des négociations d'adhésion avec 5 pays d'Europe centrale et orientale (Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) et avec Chypre.

**1<sup>er</sup> janvier 1999**

Naissance de l'euro scriptural, qui devient la monnaie unique de 11 pays (la Grèce rejoindra la zone euro au 1<sup>er</sup> janvier 2001).

**25 mars 1999**

Le Conseil européen de Berlin adopte le cadre financier de l'Union européenne pour les années 2000-2006 (Agenda 2000).

**1<sup>er</sup> mai 1999**

Entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qui fait entrer de nouveaux domaines dans le champ communautaire. Le traité pose le principe des coopérations renforcées, qui permettent aux pays d'avancer plus vite. Il donne pour objectif à l'Union « un niveau élevé d'emploi ». La politique sociale devient une politique communautaire. Le traité crée un « espace de liberté, de sécurité et de justice ». La Politique étrangère de sécurité commune (PESC) est dotée de nouveaux instruments. Il ébauche la réforme des institutions européennes.

**7 décembre 2000**

Proclamation de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne.

**26 février 2001**

130 Signature du traité de Nice qui prévoit une réforme des institutions de l'Union européenne en vue d'un nouvel élargissement.

**1<sup>er</sup> janvier 2002**

Introduction des pièces et des billets dans 12 États membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal).

**1<sup>er</sup> mars 2002**

Ouverture de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

**9 octobre 2002**

La Commission européenne recommande que les négociations d'adhésions engagées soient achevées avant la fin de l'année 2002 avec les pays suivants : Chypre, Malte, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie. La Commission considère que ces pays seront prêts à adhérer à l'Union européenne en 2004.

**12 et 13 décembre 2002**

Le Conseil européen de Copenhague entérine l'entrée des dix nouveaux pays en tant que membres de l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004 (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, République tchèque, Slovénie). Les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé une enveloppe globale de 40,8 milliards d'euros sur la période 2004-2006 pour ce nouvel élargissement.

**16 avril 2003**

Signature du traité d'adhésion par les gouvernements des 25 États concernés.

**juin 2003**

Remise des travaux de la Convention au Conseil européen.

**1<sup>er</sup> mai 2004**

Adhésion des dix nouveaux États membres.

# CONFINER L'EUROPE, UN JEU INFINI<sup>1</sup>

AU COURS DE LA PÉRIODE RÉCENTE une véritable industrie de déconstruction des mythes nationaux s'est développée à partir de quelques ouvrages fondateurs. Même les lecteurs n'ayant aucun intérêt pour l'histoire connaissent désormais les données essentielles de tout manuel traitant de « l'invention de la nation » : les kilts que les Écossais ne commencèrent tous à porter qu'après avoir lu Walter Scott, les paysans de l'Hexagone contraints d'apprendre le français à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et la fameuse idée « romantique » allemande de la nation qui s'est étendue à l'Est mais a aussi inspiré l'Ouest dans une période aussi récente que celle des films de Leni Riefensthal, eux-mêmes constamment revisités ces dernières années<sup>2</sup>. La chute du communisme a relancé l'invention nationale, mais cette fois-ci les « déconstructivistes » travaillent en parallèle avec les nationalistes dans une cohabitation historique sans précédent. À bord des avions d'Air Croatie, les voyageurs se voient offrir un biscuit très dur et immangeable enveloppé dans une brève histoire de la Croatie, présentée comme un État-nation qui existerait depuis l'an mil et aurait fait partie légitimement de l'Europe depuis cette date.

131

Alors que la tendance à la déconstruction de la nation a pris des formes parfois héroïques et même ridicules, une tendance inverse s'est

---

1. Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

2. Pour les ouvrages fondateurs de ces débats, cf. Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflection in the Origins and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1991 ; Eric Hobsbawm, « Mass Producing Traditions, Europe », in Eric Hobsbawm et Ranger Terence, *The Invention of Traditions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983 ; Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen : The Modernization of Rural France, 1870-1914*, Stanford, Stanford University Press, 1976.

développée à propos de l'Europe sans susciter beaucoup d'opposition. Une industrie de constructivisme européen, où le nombre compense l'absence de noms reconnus, cherche à persuader à la fois les élites et les masses que l'unité et l'« identité » de l'Europe ne résultent pas des intérêts économiques très pragmatiques de quelques nations occidentales depuis la Seconde Guerre mondiale, mais d'une grande idée culturelle poursuivie de façon plus ou moins systématique au cours des siècles par des intellectuels et personnalités politiques. La carte qui présente la frontière orientale de l'Europe citée par Samuel Huntington dans son livre sur le choc des civilisations n'est qu'un exemple anecdotique d'une telle lecture trompeuse de l'histoire européenne. La « frontière orientale du catholicisme européen » qu'il mentionne n'a pratiquement jamais existé dans la mesure où des pays catholiques se sont alliés avec les Turcs contre leurs coreligionnaires. De la même façon, l'idée que l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest font partie d'une même unité n'a pas de fondement historique sérieux. Le pape Pie II se plaignait dans ses mémoires que les Allemands refusaient de payer pour aider la résistance hongroise contre les Turcs, arguant qu'ils n'avaient pas à payer pour la frontière hongroise. De même, les chevaux de bronze de la basilique Saint-Marc à Venise, et les riches façades des nombreux palais le long du Grand Canal marquent le souvenir du sac de Constantinople au cours de la quatrième croisade des Occidentaux. Bref, si on s'attachait à analyser le contenu du nouveau constructivisme européen, la plupart des axiomes sur lesquels il s'appuie seraient relégués au rang de mythes, que ce soit celui de l'existence d'une seule Europe occidentale (ignorant les amers conflits nationaux et religieux) ou celui de l'unité chrétienne contre les Turcs ou celui du slogan sur l'unité de l'Est et de l'Ouest. L'auteur se livrant à une telle analyse pourrait se voir taxer d'euroscpticisme, mais une telle attaque serait sans fondement. Afin de supplanter l'État-nation, l'Europe n'a pas besoin d'emprunter son mode de construction mythique. Le mérite du processus exceptionnel de construction de l'Europe vient précisément du fait qu'il repose sur l'absence de toute tendance historique cohérente ou d'homogénéité culturelle. L'Union européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui n'est pas le successeur de l'Empire romain ou du royaume de Pierre, et M. Romano Prodi n'est pas le descendant du pape Boniface VIII. L'Europe est une construction rationnelle, à la fois soudée et menacée par les intérêts nationaux.

Cependant, les mythes sont puissants et fournissent la substance de toute bonne propagande. L'invention de l'Europe sert toutes les parties

du fait de sa remarquable versatilité : elle peut servir à convaincre les dirigeants et les électeurs que le projet est porté par une certaine inévitabilité historique de telle sorte qu'ils n'aient pas à utiliser leur propre jugement critique mais acceptent simplement le projet tel quel ; à expliquer que les frontières de l'Europe « historique » et celles de l'Europe contemporaine devraient coïncider, lançant ainsi les bases d'un nouveau nationalisme « européen » ; et, tout à fait à l'opposé – dans la mesure où il n'existe pas un ensemble unique de frontières « historiques » –, à invoquer différents ensembles de frontières pour justifier l'extension de l'Europe à un pays ou à un autre. Le contribuable allemand semble avoir conservé le même scepticisme qu'au temps de Pie II à propos de la redistribution de ses revenus aux nouveaux pays qui revendiquent une identité commune – mais comme l'Europe, qui est une construction rationnelle, est de moins en moins confiée aux électeurs, un tel scepticisme est de peu d'importance. Cependant, les mythes n'existent pas seulement pour être utilisés. Ils créent aussi leurs propres partisans qui, sans profit apparent pour eux-mêmes, deviennent leurs plus loyaux et inlassables défenseurs. Les ignorer pourrait entraîner un coût politique, il est donc plus simple de les soutenir du bout des lèvres. Le débat à propos des limites de l'Europe se perd dans le maquis de telles confusions. Afin de retrouver son chemin, il est nécessaire de partir de quelques données préliminaires de base. Il faut commencer par rappeler que l'Europe est une construction fondée sur l'intérêt, et non sur l'identité, motivée par des facteurs historiques très spécifiques et tous contemporains de sa création, tels que l'existence d'un concurrent majeur (l'Union soviétique), celle d'un policier extérieur (les États-Unis), et la convergence d'intérêts entre quelques pays faisant de leur marché commun limité un atout pour tous afin d'améliorer leur compétitivité par rapport au reste du monde. Certaines de ces conditions ont changé depuis : il est néanmoins utile de les rappeler lorsque l'on tente de déterminer quelles devraient être les frontières de l'Europe.

133

#### IDENTITÉ FLOUE, INSTRUMENTALISATION FORTE : LE PARADOXE DE LA FRONTIÈRE EUROPÉENNE

Les frontières de l'Europe unie sont exceptionnelles d'un double point de vue. Tout d'abord, comme elles ne se sont pas développées de façon organique, elles ne sont pas devenues ces frontières presque naturelles de communication sociale, entourant des populations assimilées dans

une même culture, décrites par Deutsch<sup>3</sup> dans son modèle de construction nationale. Au contraire, elles incluent différentes nations, différents peuples ou groupes à des étapes et des niveaux divers de mobilisation nationale, et excluent d'autres peuples, nations ou groupes qui ne demandent qu'à être assimilés. En moyenne, les pays post-communistes d'Europe de l'Est – ceux qui ne sont pas encore totalement inclus – sont plus convaincus de leur « identité européenne » que les pays d'Europe occidentale (66 % contre 54 %)⁴. Évidemment, cela reflète probablement leur fort désir de cesser de vivre dans la mauvaise partie de l'Europe, où ils avaient été confinés par le système communiste dominé par l'Union soviétique. Mais cela indique aussi clairement que, quelles que soient ses significations, la frontière orientale de l'Europe n'est pas une ligne de démarcation entre deux identités puisque l'identité européenne est plus faible à l'Ouest qu'à l'Est.

Le mouvement de la périphérie vers le centre est clair, les marges poussent vers l'intérieur ; le mouvement du centre est de plus en plus anarchique, des régions et des minorités poussant dans toutes les directions. Pour compliquer encore plus les choses, ceux de l'intérieur cherchent l'inspiration auprès de ceux de la frontière. Dans un appel passionné à l'autodétermination, un dirigeant du parti national écossais évoquait, en 1992, l'exemple des « nations récemment libérées de l'Europe centrale et orientale – dont beaucoup sont plus petites et plus pauvres que l'Écosse », qui « font la queue pour entrer dans la communauté européenne... Aucune ne se contenterait d'un statut régional de seconde classe. Toutes insistent pour devenir des États membres indépendants de plein droit »⁵. Le premier paradoxe de la frontière européenne est donc que les identités au centre sont parfois aussi instables que celles de la périphérie.

Le second paradoxe est lié au premier. La frontière européenne est devenue de plus en plus une frontière séparant ce que les psychologues sociaux appellent le groupe initié du groupe exclu. Ceux qui se trouvent à l'intérieur des frontières bénéficient de la redistribution ; ceux qui ont un passeport différent sont en dehors, indépendamment de leur iden-

---

3. Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry Into the Foundations of Nationality*, 2<sup>e</sup> éd., Cambridge, MIT Press, 1966.

4. Enquête sur l'identité nationale, International Social Science Program (ISSP), Michigan University, 1995.

5. Alex Salmond, député, dirigeant du parti national écossais, cité par Peter Lynch, *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff, University of Wales Press, 1996, p. 1.

tité, de leur culture, ou de tout autre critère difficile à cerner. Le caractère très vague de la désignation de ces groupes s'accorde assez bien au caractère flou de l'appartenance à l'Europe. D'après le psychologue Gordon Allport, la meilleure définition serait de dire « que les membres du groupe initié utilisent tous le terme "nous" dans un sens essentiellement similaire<sup>6</sup> ». Favoriser le groupe initié et discriminer le groupe exclu est une tendance humaine élémentaire. Elle n'implique pas de mesquinerie particulière, c'est simplement l'instinct naturel d'animaux qui nourrissent leurs petits et repoussent ceux des autres.

Qui fait partie du groupe initié européen ? Le musulman né en Asie avec un passeport britannique, le bébé né de parents africains sur le sol européen, le Chinois de Hong Kong qui achète un restaurant en Suède, mais pas le Croate de Ragusa-Dubrovnik, le Lituanien de Königsberg-Kaliningrad ou le Roumain de Kronstadt-Brasov. Les immigrants kurdes qui traversent les Alpes à pied, les Albanais qui arrivent en Italie à bord de leur bateau de pêche et les Roms qui sortent de containers de navires sont poussés par la conscience que les droits sociaux dépendent de la *présence* physique à l'intérieur des bonnes frontières territoriales. Ils tiennent à intégrer ce groupe initié à l'identité floue, à s'installer dans les grandes villes européennes, souvent en organisant la vie dans leurs quartiers selon des coutumes traditionnelles qui n'ont rien d'européen. Ils ont appris que l'Europe est une question d'avoir, pas d'être. La frontière qu'ils traversent, souvent illégalement, est perçue simplement comme une frontière entre les nantis et les pauvres et sauter d'une catégorie à l'autre, du groupe exclu au groupe initié, est considéré comme un acte absolument pragmatique, et non comme une expérience spirituelle similaire à une conversion. Pour presque tout le monde à l'exception des néo-populistes, la frontière de l'Europe semble bien avoir perdu une grande partie de sa signification *symbolique*, devenant une institution purement instrumentale, servant à maintenir dans des limites raisonnables la prospérité et la sécurité du groupe initié contre le groupe exclu.

L'élargissement de l'Union européenne à l'Est visait précisément à traiter ces deux paradoxes. Le paradoxe identitaire d'abord, car les nouveaux venus faisaient partie de l'histoire européenne depuis des siècles, et leur refuser ce qui était accordé aux immigrants des anciennes colonies du Tiers Monde semblait injustifié ; le paradoxe pragmatique

---

6. Gordon Allport, *The Nature of Prejudice*, New York, Doubleday, Anchor Book, 1954, p. 31.

ensuite, car en fin de compte il s'avéra moins coûteux et plus facilement gérable d'étendre le groupe initié à tout un ensemble de nations plutôt que de traiter avec des immigrants individuels de ces pays. Les nouveaux venus étaient désireux d'adopter les normes et réglementations et assumèrent même la défense de la nouvelle frontière ainsi créée contre les exclus qui restaient dans le désert. Un cordon sanitaire a ainsi été créé avec la première vague d'élargissement à l'Est, de telle sorte que les pays de la « vieille » Europe sont maintenant entourés par les nouveaux membres, et c'est désormais la « nouvelle » Europe qui est directement confrontée au « désert des Tartares », les territoires de l'Est et du Sud d'où, historiquement, toutes les grandes invasions barbares de l'Europe sont venues.

136 L'intégration de dix nouveaux pays, et en particulier de huit anciens pays communistes, représente une décision historique majeure qui a été à juste titre saluée comme telle. Mais comme on a pu le constater assez vite en 2003, par exemple avec la division entre la « nouvelle » et la « vieille » Europe au sujet de la guerre américaine en Irak, l'assassinat du Premier ministre serbe Zoran Djindjic, ou le renouveau du malaise à propos de la Turquie, la première vague d'élargissement à l'Est est loin d'avoir résolu le problème des frontières de l'Europe. Il reste encore de nombreux défis à affronter.

## LE DÉFI GÉOGRAPHIQUE

Quelle est la limite géographique de l'Europe et la géographie est-elle vraiment pertinente dans ce débat ? La vieille définition de l'Atlantique à l'Oural n'a de sens que pour les géographes. La situer autour de la Méditerranée plutôt que sur un axe Ouest-Est n'a plus le sens économique que cela avait pour les siècles couverts par l'étude de Fernand Braudel. Du fait de son histoire coloniale d'abord, puis de la globalisation, l'Europe touche actuellement un univers économique beaucoup plus vaste. Maintenant que les frontières de la Guerre froide aussi sont tombées, le problème de tracer la limite territoriale de cette communauté de redistribution, qui accueille déjà assez généreusement différentes races, ethnies et religions, devient plus aigu que jamais. Le grand élargissement a suivi nominalement les frontières médiévales orientales des royaumes catholiques de Pologne et de Hongrie et les marches d'Autriche et des chevaliers teutoniques. Mais il s'agit là d'une limite très approximative, dans la mesure où les deux guerres mondiales ont modifié les frontières de ces formations étatiques historiques. Même les



populations ont été échangées, produisant des effets irréversibles. La nouvelle frontière de Schengen à l'Est a en fait été tracée par Joseph Staline pour assurer la sécurité de l'Union soviétique. Le reste est le fruit du hasard, comme ce bataillon soviétique avançant trop loin par erreur dans le comté de Hertza lors de l'occupation de la Boukovine à la suite du pacte germano-soviétique, puis refusant de se retirer pour ne pas perdre la face. En 1991, les habitants les plus âgés montraient encore leurs collections de cartes d'identité : écoliers dans les écoles autrichiennes, conscrits dans l'armée de la Grande Roumanie, puis kolkhoziens en Union soviétique et finalement retraités ukrainiens. Inutile de se déplacer pour vivre dans quatre pays différents au cours de sa vie, aimaient-ils plaisanter, nous n'avons jamais quitté notre pays et regardez jusqu'où nous sommes allés ! Nombre des survivants des manipulations ethniques de Staline partageaient cette conviction que les frontières se déplacent plus vite que les gens et leur seule certitude était de se trouver en Europe. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

137

Alors que la frontière future de l'Union européenne élargie encercle le petit comté de Hertza, ses habitants sont laissés à l'abandon et ils craignent que ce soit pour de bon cette fois. L'actuelle frontière européenne à l'Est et au Sud-Est croise de nombreux endroits comme le comté de Hertza. À certains endroits, la frontière en recoupe d'anciennes, à d'autres elle suit les plus récentes, qui font partie des 12 000 kilomètres de nouvelles frontières créées depuis 1989 seulement. Des guerres et des révolutions nationales achevées ou non ont tracé une frontière plus arbitraire que partout ailleurs en Europe.

Contrairement à l'Europe occidentale, où moins d'un tiers de la population considère ses frontières comme « fausses », les Européens de l'Est considèrent que quelque chose ne va pas avec les leurs et la majorité d'entre eux n'est pas satisfaite des frontières nationales existantes, considérant qu'il y a « des parties d'autres pays qui [leur] appartiennent ». Cela exprime peut-être une réaction nationaliste, mais aussi peut-être la simple conscience de ces accidents historiques. Il s'agit probablement d'un mélange des deux. Il est possible de vivre avec des minorités culturelles à l'intérieur de ses propres frontières. Mais accepter que des gens de son propre groupe ethnique forment une minorité substantielle ou même une majorité dans un État voisin (Kosovo, Moldavie), alors qu'une ethnie d'un pays voisin forme une large minorité à l'intérieur de son pays, revient à reconnaître que les frontières sont absolument, et non partiellement, conventionnelles, ce qui leur retire toute signification.

138 Comme Schengen fait partie de l'acquis communautaire et a donc été accepté sans discussion par les nouveaux venus, la solidarité ethnique et les relations de bon voisinage subissent des pressions considérables une fois que les frontières des nouveaux États membres deviennent les frontières de l'Europe. Les premières se sont élevées dangereusement et les secondes se voient menacées. Maintenant que la Slovénie a mis en place les mesures Schengen contre la Croatie, les deux anciens alliés sont désormais antagoniques ; les Roumains qui vivent à l'Est de la Prut se sont précipités pour obtenir des passeports roumains sur la base de certificats de naissance de l'entre-deux-guerres afin d'être libres de voyager en Europe ; les habitants des régions transcarpatiques redécouvrent leurs racines slovaques et hongroises afin d'obtenir le bon passeport ; et le premier ministre de Hongrie, Viktor Orbán, s'est aliéné tous ses voisins en distribuant des « cartes hongroises » aux membres des minorités hongroises de ces pays leur accordant l'accès libre en Hongrie une fois que ses frontières seront devenues celles de l'espace Schengen. Les Ukrainiens, les Russes, les Moldaves, les Macédoniens découvrent qu'ils ont besoin de visas pour visiter des pays voisins dont ils partagent souvent la langue et où ils avaient l'habitude de passer leurs vacances à l'époque du communisme. La frustration s'accroît : ce n'est pas la « maison commune de l'Europe » promise par Gorbatchev, et pour laquelle les gens se sont révoltés en 1989.

La nouvelle frontière n'entraîne pas que des tensions et du désordre. Malgré les accents agressifs d'Orbán, le problème des minorités hongroises d'Europe centrale représente un risque presque nul de conflit ethnique potentiel dans la mesure où le pays d'origine tout comme les pays qui accueillent des minorités hongroises sont des membres futurs de l'Union. Par ailleurs, les Turcs de Bulgarie, qui avaient immigré en Turquie il y a une décennie, sont en train de revenir en Bulgarie alors qu'il semble que ce pays puisse devenir membre avant la Turquie. Exemple que le concept selon lequel des frontières conflictuelles peuvent être rendues superflues par un processus d'unification par élargissement semble bien fonctionner.

## LE DÉFI CULTUREL

De nombreux Européens aiment penser que ce qui fait l'Europe c'est une *culture* commune : ce mythe semble inébranlable à l'Ouest comme à l'Est malgré le fait que toute la planète, y compris l'Europe, achète les mêmes produits culturels, aussi universels que douteux, du rap à Harry

Potter et aux lessives américaines, et non les sonates de M. de Sainte-Colombe ou les romans de Thomas Bernhard. Si la haute culture n'est pas un facteur unificateur pour l'Europe et si la culture populaire la rapproche du reste du monde, il existe certainement d'autres éléments qui sont spécifiques de la culture européenne. L'Europe est démocratique et laïque, orientée plus vers le consensus que la compétition, attachée à la solidarité sociale au moins autant qu'à la réussite. En d'autres termes, elle est plus « postmatérialiste » que les États-Unis : se préoccupant plus de l'environnement que de la croissance, et de profiter de la vie plutôt que de s'enrichir. Les frontières de l'Europe pourraient donc être définies sur la base de « valeurs ».

Mais lesquelles ? Celles que nous venons de mentionner sont tirées de l'Enquête mondiale sur les valeurs (World Values Survey, WVS)<sup>7</sup> et représentent les valeurs moyennes des citoyens européens. Elles sont en accord avec l'organisation fondamentale de la société européenne telle que nous la connaissons, se différenciant sur des points importants d'Israël comme du Maroc. Il existe cependant différentes opinions à propos des supposées valeurs européennes « traditionnelles », et la frontière européenne actuelle à l'Est suit dangereusement la ligne de fracture « civilisationnelle » décrite par Huntington. Il existe aussi des désaccords à propos de la façon dont les gens acquièrent leurs valeurs, qui influent directement sur la réponse à la question cruciale de savoir qui peut et qui ne peut pas être inclus en Europe. Comme l'explique Huntington :

139

Alors que les divisions idéologiques de l'Europe ont disparu, les divisions culturelles entre le christianisme occidental, le christianisme orthodoxe et l'islam sont réapparues. La ligne de division la plus importante en Europe... pourrait bien être la limite orientale du christianisme occidental en 1500. Cette ligne suit la frontière entre la Finlande et la Russie et entre les États baltes et la Russie, elle traverse la Biélorussie et l'Ukraine, séparant l'Ukraine occidentale plus catholique de l'Ukraine orientale orthodoxe, elle tourne à l'Ouest, séparant la Transylvanie du reste de la Roumanie, puis traverse la Yougoslavie suivant presque exactement la ligne qui sépare la Croatie et la Slovénie du reste de la Yougoslavie [...]. Les peuples au nord et à l'ouest de cette ligne sont protestants et catholiques ; ils partagent les expériences communes de l'histoire européenne [...]. Les peuples à l'est et au sud de cette ligne sont orthodoxes ou musulmans ; historiquement ils ont appartenu aux

---

7. Ronald Inglehart (avec Miguel Basanez et Alejandro Moreno), *Human Values and Beliefs : A Cross-Cultural Sourcebook*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1998.

empires ottoman et tsariste et ont été superficiellement touchés par les événements du reste de l'Europe ; ils sont en général moins développés économiquement ; ils semblent beaucoup moins susceptibles d'évoluer vers des systèmes politiques démocratiques. *Le rideau de velours de la culture a remplacé le rideau de fer de l'idéologie comme ligne de fracture fondamentale en Europe*<sup>8</sup>.

140 La frontière que Huntington établit pour l'Europe exclut – sur une base culturelle et non de niveau de développement – les pays orthodoxes et musulmans de la civilisation européenne. Elle implique aussi que les peuples sont condamnés par leur propre histoire – un argument à propos d'un « héritage culturel » commun qui a souvent été démenti de l'Irlande à la Grèce, pour ne parler que de l'Europe. Mais s'il avait raison après tout ? Les études multinationales telles que WVS, de même que des études régionales en Europe de l'Est offrent suffisamment de données pour tester l'hypothèse de Huntington.

Ces données montrent, cependant, que les Européens de l'Est ne sont pas plus susceptibles d'être démocrates s'ils sont baptisés dans l'Église orthodoxe, à développement égal. Elles montrent aussi que la ligne de clivage passe au sein de chaque population et non entre elles. Certains groupes ethniques tombent d'un côté de la frontière civilisationnelle de Huntington, certains de l'autre, mais les enquêtes montrent qu'elle les divise tous. Chaque pays post-communiste a ses démocrates (plus jeunes) et ses non-démocrates (plus âgés), même si les pourcentages varient. Les anciens pays de l'Union soviétique ont plus de non-démocrates que les pays d'Europe centrale. Des analyses plus approfondies montrent que les citoyens les moins démocrates dans ces pays sont plus attachés au collectivisme ; ils apprécient de façon rétrospective le communisme comme un bon régime et se méfient de l'Ouest. Ce sont les plus âgés et les plus dépendants de l'État, les retraités et les travailleurs du secteur public, en d'autres termes, les victimes de la socialisation communiste. Tout à fait à l'opposé de la thèse de Huntington, WVS montre que *l'idéologie est plus forte que la culture*, et l'influence du communisme, *en fonction de sa durée et de sa profondeur*, doit toujours être prise en considération dans les sociétés orthodoxes, musulmanes et confucianistes, de Minsk à Pékin.

Au-delà du monde post-communiste, on trouve des sociétés islamistes qui expriment des taux d'approbation de la démocratie similaires

---

8. Samuel P. Huntington, « The Clash of Civilizations », *Foreign Affairs*, vol. 72, 3, 1993, p. 30-31.

aux pays occidentaux, mais sont plus favorables à accorder un rôle social important aux autorités religieuses. Le clivage culturel substantiel entre les sociétés musulmanes et occidentales apparaît à propos des questions de l'égalité de genre et de la libéralisation sexuelle, et non de la démocratie. « Dans ce cens, l'Ouest est bien plus égalitaire et libéral que toutes les autres sociétés, en particulier les nations islamiques<sup>9</sup>. » La Turquie est une exception, prise entre deux, mais plus proche de l'Europe. L'exception de la Turquie dans les sociétés musulmanes montre que ce sont les valeurs auxquelles les individus sont soumis par le processus de socialisation et non pas la religion de naissance qui font la différence.

Les valeurs peuvent changer en l'espace d'une génération et le processus d'apprentissage politique dans l'Europe post-communiste a été très poussé. Au début des années quatre-vingt-dix, la Roumanie et la Bulgarie, qui avaient connu des régimes communistes plus durs que les autres pays d'Europe centrale, partageaient avec l'ancienne Union soviétique un même attachement au système du parti unique. Une décennie d'évolution positive, même si elle a été sérieusement contenue, a réduit le pourcentage au-dessous de 15 % en Roumanie, tandis que, de l'autre côté de la frontière en Moldavie ex-soviétique, le pourcentage dépasse encore 50 %<sup>10</sup>. Les gens apprennent plus vite lorsque les stimulants sont là. Et aucune barrière ne devrait empêcher ceux qui ont appris les bonnes leçons d'intégrer l'Europe sur la base de leur héritage « civilisationnel ». Une Turquie prospère intégrée à l'Europe est la meilleure réponse à la thèse du choc des civilisations et un modèle positif pour le reste du monde musulman. Mais l'Europe doit assurer la promotion des valeurs européennes parmi ses voisins qui souhaitent la rejoindre, de l'égalité des genres à l'attitude envers les juifs et les minorités. Elle doit le faire aussi à l'intérieur de ses frontières, parmi les immigrants, mais aussi parmi ceux qui s'opposent aux immigrants.

141

## LE DÉFI DU DÉVELOPPEMENT

Le principal défi auquel l'Europe est confrontée n'est donc pas celui de la culture, à moins de reconnaître que ce défi vient également de l'intérieur de ses frontières, mais le développement, à la fois économique et

9. Cf. Pippa Norris et Ronald Inglehart, « Islam and the West: Testing the Clash of Civilizations Thesis », [www.pippanorris.com](http://www.pippanorris.com)

10. Chiffres tirés de l'étude *Public Opinion Barometers*, sponsorisée par la Open Society Foundation en Roumanie et en Moldavie.

politique. L'Europe est entourée par une grande variété d'États, d'anciens empires et des pays en formation, tels que le Kosovo, qui sont tous confrontés à des problèmes de construction étatique et à un sérieux sous-développement. D'un côté, de Kaliningrad à la république de Dniestr, on a l'héritage inachevé de la Guerre froide, lié au statut ambigu de la Russie, à la fois grande puissance et État faible. De l'autre, on a l'Europe du Sud-Est, qui a déjà entendu la promesse d'une intégration future à l'Europe.

142 Les populations de l'ancienne Union soviétique donnent peut-être les mauvaises réponses dans les enquêtes mais elles ne sont pas responsables de l'état pitoyable dans lequel elles se trouvent. Des élites prédatrices ont profité du manque d'intérêt de l'Ouest envers leurs pays au cours de la dernière décennie pour consolider des réseaux malfaisants de pouvoir et d'influence. Les citoyens ordinaires sont en grande partie captifs de ces élites politiques impitoyables qui empêchent leur socialisation dans un environnement plus favorable à la démocratie, comme cela s'est passé pour leurs voisins occidentaux. L'Europe pourra-t-elle resocialiser ces ravisseurs qui prospèrent à la tête d'États faibles ? L'expérience historique qui a consisté à transformer des prédateurs en bureaucrates, des barbares en soldats, des pirates en policiers peut-elle être répétée à la frontière orientale ? L'Europe n'a pas fait grand-chose pour résoudre ce problème dont dépendent l'extension de l'élargissement à l'Est, de même que la stabilité et la sécurité de la frontière orientale. Au cours de la dernière décennie elle a simplement laissé cette zone à l'OSCE. Mais l'OSCE, au sein de laquelle la Russie et ses successeurs règnent, n'est le lieu approprié pour lutter ni contre la corruption ni contre la sécession. Considérons la façon dont l'OSCE a traité des cas de conflits très importants, tels que la république séparatiste de Dniestr, la minuscule région sécessionniste à la frontière de la Moldavie et de l'Ukraine. Après avoir cherché désespérément à la désarmer et en faire se retirer la 14<sup>e</sup> armée russe, l'OSCE a simplement proposé que cette même armée devienne la principale unité de « maintien de la paix ». L'État voyou du Dniestr ne représente pas une question négligeable : en plus d'être armé jusqu'aux dents et de participer au trafic d'armes, il empêche la consolidation d'un État moldave, lui-même nécessaire pour la stabilisation de la frontière entre la Roumanie et la Moldavie. L'Europe a un très bon bilan dans les régions où elle s'est vraiment engagée, de la Macédoine à Kaliningrad. Le Dniestr est toujours en attente d'une prise de responsabilité européenne pour la frontière orientale de l'Union.

Aider à parachever le processus de construction étatique, de même que la transformation démocratique et économique de pays allant de la Bosnie à la Géorgie est encore plus compliqué que maintenir la paix, et les Européens ne semblent pas très pressés de s'engager dans ce qui pourrait bien être leur prochaine grande tâche historique. Développer ces pays pour les préparer à l'intégration ou leur faire miroiter l'intégration pour les amener à se développer reviendra peut-être au même. En tout cas cela prendra des décennies. Les conditions fondées sur l'acquis communautaire pouvaient fonctionner pour les pays où les transformations étaient pratiquement achevées. Mais l'acquis ne représente pas une stratégie de développement, et les fonds d'aide européens distribués mécaniquement risquent simplement d'alimenter la corruption après que les avoirs d'État auront été épuisés du fait des privatisations. Pour fonctionner, le grand élargissement a nécessité que des réformes économiques ambitieuses soient mises en place avant la fin du processus d'intégration, de même que des États consolidés. Beaucoup des pays à la frontière orientale ne remplissent pas ces conditions préliminaires. Même les plus avancés, comme la Roumanie et la Bulgarie, qui se sont engagés dans le processus d'intégration avant d'avoir parachevé ces transformations, luttent pour satisfaire les exigences formelles de l'acquis, alors que des élites prédatrices contrôlent toujours une grande partie de leurs économies. L'Europe ne peut pas se permettre d'intégrer des réseaux de prédateurs d'État, mais elle n'a pas non plus de stratégie pour traiter ce problème. La stratégie requise passe par la création d'une « nouvelle classe » de dirigeants et de bureaucrates acquis à l'Europe, la consolidation des États et le développement d'institutions de contrôle politique, garantissant l'influx des investissements nécessaires au succès des réformes économiques.

143

La situation actuelle des Balkans, malgré le grand succès des efforts de stabilisation de la région, reste encore largement instable. Aujourd'hui en Bosnie, en Macédoine, en Albanie, au Kosovo et dans des régions de Serbie, l'effondrement de l'emploi industriel a mené au retour de l'agriculture de subsistance pour ceux qui ont été chassés de l'économie formelle. On trouve aussi de tels îlots de sous-développement en Roumanie et en Bulgarie, mais les économies de ces deux pays ont réussi récemment à décoller. Cependant il n'y a pas eu de processus de rattrapage au sein de l'Europe de l'Est : l'écart de développement entre la Hongrie et la Roumanie d'un côté, et la Bulgarie et la Macédoine de l'autre n'a fait que s'accroître au cours de la dernière décennie. Réduire l'écart entre les pays récemment intégrés, les pays

candidats comme la Bulgarie et la Roumanie et les pays du Pacte d'adhésion et de stabilité des Balkans de l'Ouest est indispensable et cela n'exigerait pas un engagement majeur de ressources de la part de l'UE. Le réel défi est d'accroître l'impact de l'aide européenne aux Balkans, en introduisant de nouvelles stratégies d'assistance, et de faire de la cohésion l'objectif central de cette politique<sup>11</sup>.

144 Une telle approche empêcherait la région de prendre encore plus de retard par rapport aux objectifs fondamentaux de développement de l'intégration européenne et permettrait d'éviter que le processus d'adhésion lui-même ne crée de nouvelles lignes de division dans la région. La situation de ces pays à la frontière de l'Europe unifiée doit rester l'avantage énorme qu'elle a été au cours de la dernière décennie – et qui explique en grande partie la différence entre les processus de transformation en Amérique latine et en Europe de l'Est – et non devenir une source de frustration et de tension. Le pouvoir de l'Europe de stimuler la transformation par l'imitation est loin d'être épuisé.

#### LE DÉFI DE L'INTÉGRATION

Mais l'Europe, ou en tout cas certains de ses États membres, semble plus préoccupée qu'heureuse de ce pouvoir. Elle a lancé une sorte de croisade, mais cette fois les infidèles sont plus enthousiastes que les croisés. Un des arguments forts avancés contre un élargissement ultérieur est que des promesses faites trop tôt, comme dans le cas de la Turquie, risquent de hanter l'UE, du fait de pressions l'amenant à accepter un pays avant qu'il ne soit vraiment européenisé. La différence entre la Lituanie, désormais intégrée, et la Bulgarie, qui restera en dehors au moins jusqu'en 2007, n'était peut-être pas si grande au départ, mais elle risque de s'accroître dans les prochaines années. Les pays de l'ex-Yougoslavie, à qui on a promis l'intégration, puis la Moldavie et l'Ukraine à qui elle a été refusée, ont de bonnes raisons de considérer la Bulgarie comme étant bien plus avancée aujourd'hui. Alors que la Bulgarie n'a que des problèmes de développement, ils en sont encore à construire leurs États.

Le cas de la Turquie est souvent interprété comme un faux pas. Mais cela n'est pas nécessairement justifié. Il serait préférable de faire de la Turquie un exemple de la longueur que peut prendre le processus

---

11. La présidence grecque de l'Union européenne a commandité un rapport sur cette question auprès du centre de recherche *European Stability Initiative*. Cf. «The Road to Thessaloniki : Cohesion and the Western Balkans », [www.esiweb.org](http://www.esiweb.org)



d'adhésion si les conditions ne sont pas remplies (bien que les négociations avec la Turquie doivent commencer après 2004). Il faudrait avertir les pays candidats de l'Ouest des Balkans qu'ils devront attendre longtemps mais, en même temps, leur accorder le statut de pays candidats à l'adhésion, sans droit de négociation, comme pour la Turquie : cela permettrait de commencer les négociations avec les pays plus avancés. Faire attendre la Croatie jusqu'à ce que la Macédoine soit prête n'a pas grand sens, mais l'inviter sans prendre d'engagement à l'égard de ses voisins est tout aussi dangereux. La Direction générale pour l'élargissement, qui sera bientôt au chômage, devrait être en partie maintenue pour remplir cette tâche. Dans ce cas, comme l'a prédit Pierre Hassner, les frontières de l'Europe resteront nécessairement ambiguës et fluides<sup>12</sup>. Mais si ces pays, de la Turquie à la Serbie étaient rejetés, les dangers pour une frontière européenne mieux établie seraient beaucoup plus grands.

145

L'autre argument contre la poursuite de l'élargissement est que l'Europe risque de perdre en cohésion ce qu'elle gagnera en territoire et que la « digestion » des nouveaux venus sera longue et douloureuse, freinant une plus grande intégration du noyau dur européen<sup>13</sup>. Cet argument apparaissait crucial avant le débat sur la présidence de l'Union et la division au sein de l'Europe occidentale à propos de la politique américaine en Irak. Il a un peu perdu de son importance depuis. Les grands pays favorables à une plus grande intégration ont, de façon assez étrange, soutenu la proposition d'une présidence bicéphale. Pour que cette proposition ne soit pas simplement une folie institutionnelle<sup>14</sup>, une seule raison peut être avancée : que, tacitement, la France et l'Allemagne soient d'accord sur le fait qu'il faille arrêter pour l'instant toute intégration ultérieure de l'ensemble et trouver une forme qui permette de reprendre contrôle du processus. Il est clair que l'unité d'intérêts, qui est le véritable noyau de l'unité européenne, a été surestimée. La Grande-Bretagne, les Pays-Bas et l'Espagne ne semblent pas avoir les mêmes intérêts que la France et l'Allemagne dans le domaine des affaires étrangères. La « nouvelle Europe », qui a aussi participé à l'élargissement de l'OTAN avec beaucoup d'enthousiasme, a, à l'évidence,

12. Pierre Hassner, « Fixed borders or moving borderland ? A new type of border for a new type of entity », in Jan Zielonka, *Europe Unbound*, Londres, Routledge, 2002, p. 38-51.

13. Cf. Jan Zielonka, *Explaining Euro-paralysis*, Londres, MacMillan, 1998.

14. Voir Yves Mény, « Les batailles de Bruxelles », *Le Monde*, 12 février 2002, pour une excellente critique de cette proposition.

des intérêts différents en matière de sécurité. Certains de ses représentants se sont également montrés de redoutables défenseurs de leurs propres intérêts dans l'allocation des fonds structurels. Ils pourraient bien bloquer tout élargissement ultérieur pour protéger ces mêmes intérêts. En outre, la concurrence *nationale* pour l'obtention des contrats pour la reconstruction de l'Irak rappelle douloureusement la façon dont les républiques maritimes italiennes se battaient sauvagement pour transporter et approvisionner les croisés.

- 146 Si l'Europe n'était qu'un marché commun, cela ne représenterait pas un grand danger. Mais comme son ambition va au-delà, il est peut-être temps de séparer le mythe de la réalité. Les visions qu'ont les petits et grands pays de l'avenir de l'Europe semblent très différentes. Bien sûr, elles peuvent être réconciliées : l'Europe est fondée sur le compromis. Mais jusqu'où les membres du noyau dur peuvent-ils poursuivre une vision commune qui est de moins en moins la leur, dans un contexte qui a considérablement changé depuis l'époque où le projet a été lancé, sans perdre intérêt pour cette entreprise ? Une Europe élargie dans laquelle les pays se regroupent en fonction d'intérêts opposés, chacun affirmant que l'Europe c'est eux, comme cela s'est passé durant la crise irakienne, serait tout à fait catastrophique pour le projet européen. Finalement, il se pourrait bien qu'étendre l'Europe, avec toutes les complications que cela implique, soit en fait un projet plus réaliste que d'approfondir son intégration.

## R É S U M É

---

*Quelles devraient être les limites de l'Europe ? L'article propose un cadre analytique permettant de répondre à cette question. Après avoir présenté le paradoxe des frontières de l'Europe comme participant d'une « identité floue mais d'une forte instrumentalisation », il identifie trois types de défis : géographique, culturel et politique. Alors que les sondages d'opinion n'apportent aucune preuve d'un « choc des civilisations » qui partagerait l'Europe, des frontières de développement partagent néanmoins bien le continent en deux, et y répondre exigera des mesures plus créatives que les anciennes conditions de l'élargissement. L'article se prononce en faveur du*

*maintien d'une frontière européenne ambiguë et indéfinie, permettant une poursuite naturelle de l'élargissement alors que le pouvoir d'émulation de l'Europe est loin d'être épuisé. Dans la mesure où un échange entre un élargissement ultérieur et une concentration du pouvoir de décision entre les mains des pays membres formant le noyau de l'Europe semble inévitable, l'article affirme que le rôle historique le plus important que l'Europe puisse jouer dans le futur aux yeux du reste du monde est d'amener la prospérité et l'inclusion à ses voisins du Sud et de l'Est, qu'ils soient orthodoxes ou musulmans.*



# CHRONIQUES



# LE MOUVEMENT CITOYEN DE KABYLIE <sup>1</sup>

## INTRODUCTION

Le 18 avril 2001, à deux jours de la commémoration du Printemps berbère d'avril 1980<sup>2</sup>, la mort par balle d'un jeune lycéen, Massinissa Guermah, dans les locaux d'une gendarmerie à Béné-Douala, en Kabylie, provoque de graves émeutes. L'ampleur de la répression engendre un vaste mouvement de protestation. La « bavure » n'en est pas une. Dans un climat très tendu, les déclarations du ministre de l'Intérieur, Yazid Zerhouni, traitant la jeune victime de « voyou de 26 ans » et le silence du chef de l'État mettent le feu aux poudres. La répression féroce de la gendarmerie et de la Compagnie nationale de sécurité (CNS) provoque la mort de cent dix-huit personnes en quelques semaines – en majorité des adolescents –, des milliers de blessés et des dégâts matériels considérables. Les manifestations de colère ne

sont pas un feu de paille, elles s'inscrivent dans la durée. Dans les premières semaines qui suivent le déclenchement des émeutes, la protestation – à l'origine spontanée – s'organise : ainsi naît le Mouvement citoyen, dont les règles et les méthodes ébranlent le jeu politique en Kabylie. Les partis politiques et les instances élues, telles que les Assemblées populaires communales (APC) et l'Assemblée populaire de *wilaya* (APW, département), sont de façon systématique pris pour cible par les contestataires qui leur reprochent un bilan catastrophique<sup>3</sup>. En rejetant les élections et en revendiquant le monopole de la représentation de la Kabylie, ce mouvement supprime largement les partis politiques bien ancrés dans la région, le Front des forces socialistes (FFS) et le Rassemblement pour la culture et la démocratie (RCD) dans leur fonction de représentation des intérêts de la population.

151

1. Cet article se fonde sur une série d'entretiens menés à Alger et en Kabylie avec des délégués du Mouvement citoyen, des responsables du FLN, du RCD et du FFS et une observation de conclaves et de manifestations.

2. Le 20 avril 1980, des manifestations – sévèrement réprimées – d'étudiants réclamant la reconnaissance de la culture berbère et la liberté d'expression éclatent en Kabylie.

3. Le RCD et le FFS se partagent la quasi-totalité des mairies et départements de la Kabylie, ainsi que les sièges de cette région à l'Assemblée populaire nationale des députés.

Depuis deux ans, ce mouvement de révolte d'une ampleur inédite ébranle la Kabylie qui vit en situation de quasi-insurrection contre le pouvoir central. Malgré un essoufflement certain de la mobilisation, on observe toujours les mêmes émeutes, attaques de sièges de mairie, barricades, blocages de route, nombreuses escarmouches entre les forces de l'ordre et les jeunes manifestants, meetings, manifestations, conclaves du Mouvement citoyen. Les élections locales partielles qui devraient se dérouler cet été en Kabylie sont une fois de plus rejetées.

152

Au moment où la Kabylie célèbre le second anniversaire de la mort du jeune Massinissa – et le 23<sup>e</sup> anniversaire du Printemps berbère –, il est opportun de tenter une analyse de ce mouvement de protestation inédit dans l'histoire de l'Algérie indépendante. Étudier ce mouvement, c'est retracer l'histoire d'une mobilisation et sa radicalisation, c'est chercher à comprendre comment l'on est passé d'une succession de manifestations et d'émeutes apparemment non coordonnées, à l'établissement d'une structure politique qui donne force et durée à la protestation. C'est aussi comprendre comment il a engendré un type particulier de groupement politique, ni mouvement social ni parti politique, qui repose sur une base communautaire et rejette les principes de la démocratie représentative dont l'Algérie s'est dotée. Seuls un retour sur la genèse du Mouvement et une description de ses modes d'organisation et de l'évolution de son répertoire d'actions sont en mesure d'expliquer ses contradictions internes. Mais il faut également envisager l'attitude

du pouvoir à son égard, afin d'analyser la situation de blocage dans laquelle tant le Mouvement citoyen que la Kabylie entière se trouvent plongés.

#### LA STRUCTURATION D'UN MOUVEMENT SPONTANÉ

Tout mouvement de contestation qui tente de s'inscrire dans la durée pour atteindre des objectifs est confronté à la question de l'organisation. L'existence d'une organisation qui coordonne les actions, rassemble des ressources, mène un travail de propagande pour la cause défendue, est nécessaire à la survie du mouvement et à son succès. Les émeutes de Kabylie donnent rapidement naissance à une structure politique inédite en Algérie de par son organisation et sa structuration interne qui conjugue les principes de la démocratie directe et l'allégeance communautaire.

#### *Des émeutes aux Coordinations : la naissance du Mouvement citoyen*

Dès le déclenchement des émeutes, les partis politiques – d'emblée fortement contestés – ne réussissent pas à encadrer la contestation. Les institutions officielles locales sont également inopérantes<sup>4</sup>. Le face à face entre les contestataires et les forces de l'ordre perdure alors. Le rejet des partis politiques et des institutions locales amène les citoyens de Kabylie à se tourner vers les comités de village (*tajmat*). Quelques jours après le décès du jeune Massinissa, c'est à Béni-Douala, épice de la contestation, qu'une première esquisse d'organisation prend forme à l'occasion de l'appel à une marche de condamnation lancé par la

4. Le rejet des partis politiques et des instances locales se manifeste à la fois par des slogans hostiles et par le saccage de leurs sièges dans de nombreuses localités.



famille de la victime en collaboration avec le *tajmat*.

Dans les premières semaines, le rôle des différents comités de villages de Kabylie est de parer à l'urgence, c'est-à-dire d'encadrer les manifestations, canaliser les très jeunes émeutiers qui perdent jour après jour des camarades et prendre en charge les blessés. Au fur et à mesure que les émeutes se généralisent et que la répression s'accroît, on observe un mouvement de regroupement de certains comités de villages sur une base communautaire, c'est ainsi au nom de la tribu (*aârch*) que certains se réunissent désormais. Dès la première semaine du mois de mai, le premier conseil d'un *aârch* – celui de Larbaa-Nath-Irathen – est mis en place. Mais le regroupement des comités de villages se fait principalement sur la base du découpage administratif de la commune et de la sous-préfecture (*daïra*). Dans le contexte urbain de Tizi-Ouzou, où les regroupements tribaux ne peuvent s'opérer, la structuration s'accomplit sous la forme d'une coordination de comités de quartiers. Ces modalités différentes de structuration permettent au Mouvement d'accompagner et de canaliser la contestation dans l'ensemble de la *wilaya*. Un projet de coordination plus large est alors en gestation. Le 17 mai, à Illoula-Imalou, une organisation à l'échelle de la *wilaya* de Tizi-Ouzou est mise en place : la Coordination des *aârchs*, *daïras* et communes (CADC), fer de lance de la contestation. Le 4 juin a lieu la première

rencontre Inter-*wilayas* qui regroupe les coordinations de toutes les *wilayas* du Centre du pays.

En raison de l'urgence de la situation et du rejet des organisations politiques traditionnelles, ce sont donc les instances villageoises qui sont mobilisées par le Mouvement. Ce sont aussi, si l'on en croit les médias et certains leaders du Mouvement, les *aârchs*<sup>5</sup> qui, sollicités, lui donneraient sa cohésion et favoriseraient sa consolidation. Loin de reprendre à notre compte cette vision mythique du Mouvement, il convient d'en analyser le processus de structuration dans sa complexité. En effet, il n'est pas dans notre propos de contester la réalité des *aârchs*, présents dans une partie de la Grande Kabylie où ils épousent étroitement les réalités géographiques. Ces tribus existent certes depuis la période précoloniale, leurs assemblées sont formées des assemblées restreintes des villages qui la composent. Cependant, il faut insister sur le fait que ces groupements tribaux n'ont jamais été une instance de décision stable et régulière dans le fonctionnement de la société kabyle. Elles ont disparu en tant qu'unités politiques et guerrières depuis la conquête coloniale. C'est en fait le village qui constitue l'unité politique et sociale fondamentale en Kabylie. Composé d'un représentant par lignage villageois, le comité de village se réunit régulièrement et prend les décisions par consensus. La *tajmat* n'a jamais abandonné sa souveraineté à la tribu pour les affaires internes au village<sup>6</sup>. La

5. Pour des développements complémentaires de la notion de tribu et de comité de village en Kabylie, cf. Alain Mahé, *Histoire de la Grande Kabylie, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle. Anthropologie historique du lien social dans les communautés villageoises*, Paris, Bouchène, 2001, p. 63-100.

6. Les prérogatives des *tajmats* sont aujourd'hui l'organisation des travaux collectifs nécessaires à la réalisation des ouvrages de viabilité du village (voirie, fontaines, etc.), l'entretien de son patrimoine, la gestion des conflits entre familles, l'organisation de diverses quêtes pour les enterrements, actions de solidarité, etc.

réactivation des *aârchs* par le Mouvement citoyen n'a donc rien d'évident. La structuration en *aârchs* n'a d'ailleurs de sens que dans le monde rural. Elle n'est pas pensée, semble-t-il, comme une alternative aux formes modernes d'organisation<sup>7</sup>. D'autant que la forme *aârch* n'est pas prédominante dans la structuration de ce mouvement : il y a seulement trois *aârchs* dans la coordination de *wilaya* de Tizi-Ouzou (la majorité des habitants se regroupe selon le cadre administratif de la commune et de la sous-préfecture), un seul à Bouira et aucun dans les deux *wilayas* de Béjaïa et Boumerdes, sur des dizaines de coordinations communales. Le Mouvement citoyen n'est donc pas un « mouvement de tribus ». En fait, c'est le comité de village qui est la cellule de base de l'organisation du Mouvement citoyen. Dans sa structuration interne, le Mouvement reprend d'ailleurs les règles d'organisation du village.

### *Une organisation communautaire régie par le principe de l'horizontalité*

Le Mouvement citoyen se dote d'une organisation hybride originale, associative et communautaire. La structure de base de son organisation, le comité de village (ou le comité de quartier dans les villes), importe en son sein les règles communautaires. Ainsi, les délégués de chaque instance, comité de village, de commune, de *daira* et de *wilaya*, chargés de participer aux assemblées de l'échelon supérieur (l'Inter-*wilayas* étant le plus élevé), sont nommés par consen-

sus lors des assemblées générales. Le consensus est le mode de décision le plus utilisé. Et c'est bien entendu un mode horizontal de regroupement qui est spontanément utilisé : l'assemblée de village est composée de tous les hommes (et les hommes seulement) du village. Le Mouvement est plus ou moins structuré selon la *wilaya*.

L'organisation interne de la CADC de la *wilaya* de Tizi-Ouzou est par exemple plus développée que celle des autres départements. En effet, elle est la seule à s'être dotée d'un règlement intérieur en juillet 2001 qui prévoit des commissions permanentes et *ad hoc* et qui permet, en l'absence de consensus, la délibération à la majorité des deux tiers.

Les instances de *wilaya* et Inter-*wilayas* sont les échelons les plus élevés dans le Mouvement. L'Inter-*wilayas* donne des orientations communes à l'ensemble du Mouvement. Les coordinations des *wilayas* participant au Mouvement ont une organisation autonome mais s'inspirent des mêmes principes. La présidence des réunions Inter-*wilayas* est « tournante » – et « triangulaire » (trois personnes)<sup>8</sup>. Selon les délégués, la forme d'organisation communautaire, l'absence de « chefs » et le nécessaire consensus préservent le Mouvement de toute forme de manipulation – à la fois par les services secrets algériens et les partis politiques. Le 28 septembre 2001, les *wilayas* participant au Mouvement citoyen se dotent d'un statut régissant les « conclaves » de l'Inter-*wilayas*, « les principes directeurs de Mouvement

7. Mohamed Brahim Salhi, « Le local en contestation : citoyenneté en construction. Le cas de la Kabylie », *Insaniyat, Revue algérienne d'anthropologie et de sciences sociales*, n° 16, janvier-avril 2002, vol. VI, p. 62.

8. La direction triangulaire se compose du représentant de la commune qui accueille la réunion du jour et de ceux de la réunion précédente ainsi que de la suivante.

citoyen »<sup>9</sup>. Cet effort de formalisation est notamment dû au savoir-faire des nombreux délégués qui ont une expérience dans le milieu associatif (principalement des associations culturelles) et surtout partisan (FFS et RCD).

L'originalité du Mouvement tient à ce que les principes communément admis de la démocratie représentative sont rejetés au profit de procédures de démocratie directe. Le mandat des représentants est impératif, des procédures de révocation sont même imaginées<sup>10</sup>. Les délégués sont considérés comme les porte-parole des membres du village et non comme leurs représentants. Leur mandat est attesté par une feuille portant le cachet du comité de village<sup>11</sup> et la signature de tous les membres de l'assemblée générale du village. Une commission de validation est mise en place pour trancher les conflits éventuels entre plusieurs délégations. Des comptes rendus des conclaves sont présentés régulièrement aux assemblées générales de citoyens et les délégués remettent alors en principe leur mandat en jeu, mais dans les faits, cette pratique n'est pas du tout systématique. La règle du consensus bloque souvent les travaux des conclaves qui durent parfois des jours entiers, surtout lorsqu'il s'agit de

discuter des objectifs politiques. La recherche d'une représentation réelle et totale du groupe sur une base communautaire et non politique est illusoire. D'autant que le Mouvement citoyen, en se voulant « transpartisan », est donc traversé par divers courants politiques.

Son mode d'organisation communautaire fondée exclusivement sur l'allégeance villageoise – rejetant donc les appartenances partisans – la prise de décision à l'unanimité et le bannissement de toute opposition interne conduisent inévitablement à une grande fragilité de sa stratégie politique et à une radicalisation de ses moyens d'action.

155

## UNE SUBVERSION DU JEU POLITIQUE ?

### LA RADICALISATION DES OBJECTIFS ET DES MÉTHODES DU MOUVEMENT CITOYEN

Le terme « radical » désigne une attitude guidée par l'application et le respect absolu de principes considérés comme fondamentaux ; une attitude qui exclut donc le moindre compromis. En conséquence, agir de façon radicale, c'est se conformer le plus intégralement à ces normes<sup>12</sup>. Cette définition semble convenir de mieux en mieux au Mouvement

9. L'Inter-*wilayas* respecte les mêmes règles que celles des conclaves de *wilayas* : horizontalité, choix par consensus des délégués en assemblée générale des villages et quartiers, prise de décision à l'unanimité, présidence tournante et triangulaire. Elle est composée d'un nombre de délégués équivalent au nombre de *daïras*, plus les membres de la présidence tournante triangulaire. Le bureau est composé d'un membre de chaque coordination. Chaque coordination se présente au conclave munie du procès-verbal sanctionnant ses travaux.

10. Lors de la discussion sur la plate-forme d'El-Kseur, la CADC de Tizi-Ouzou retire sa confiance à ses représentants et exige de nouvelles discussions, sous prétexte qu'ils n'auraient pas respecté les instructions de la base.

11. Depuis l'ouverture politique en Algérie, à la suite des émeutes d'octobre 1988, tous les comités de villages sont constitués en associations.

12. Jean-Yves Dormagen, « Technocratie et dynamique totalitaire dans l'Italie fasciste : comment les non-radicaux peuvent participer à la radicalisation d'un régime », VII<sup>e</sup> congrès

citoyen puisqu'on observe une radicalisation tant de ses objectifs que de ses modes d'action.

*La satisfaction de la plate-forme d'El-Kseur, « scellée et non négociable »*

156

Durant les premières semaines d'émeutes, les revendications des différentes coordinations sont exclusivement liées à l'urgence de la situation : exigence d'une indemnisation et du statut de martyr aux victimes de la répression, jugement des gendarmes coupables par des tribunaux civils et demande d'une deuxième session nationale du baccalauréat. En mai 2001, le pouvoir satisfera cette dernière doléance après la rencontre entre une délégation du Mouvement et des représentants du gouvernement. Cependant, notons qu'à la grande surprise de la délégation, le ministre de l'Éducation et le chef du gouvernement se déclarent incompétents, ce sera alors le chef de l'État lui-même qui permettra la satisfaction de cette demande. Cela signifiera pour les délégués que, désormais, l'unique interlocuteur se trouve être le président Bouteflika.

Dans un second temps, le 11 juin 2001, une plate-forme politique est adoptée dans la ville d'El-Kseur. Le Mouvement refuse alors toute négociation sur le contenu de ce programme, ce qui exclut tout dialogue avec le pouvoir. Il en exige l'acceptation totale par le chef de l'État. Avec ce texte, le Mouvement cherche en

fait à se politiser davantage, en formulant des revendications, jusqu'alors inarticulées, en projet politique. Une grande manifestation devait être organisée à Alger le 14 juin pour accompagner la présentation de la plate-forme au chef de l'État. Bloqués aux portes de la capitale par la police, agressée par des détenus de droit commun libérés la veille et voulant « protéger la capitale des sauvages de Kabylie », les centaines de milliers de manifestants venus de toute la Kabylie doivent abandonner le projet d'accéder à la présidence. La très forte répression par les forces de l'ordre de la plus grande manifestation de l'histoire de l'Algérie indépendante et la volonté officielle de la réduire à une dimension « ethnique » contribuent largement à la radicalisation de la contestation. L'objectif premier du Mouvement devient progressivement « l'application de la plate-forme d'El-Kseur, scellée et non négociable » avec le refus catégorique de tout compromis<sup>13</sup>. Depuis l'adoption de ce texte, on n'observe aucun assouplissement de la ligne : au jour du deuxième anniversaire du Printemps noir, toutes les coordinations rejettent toujours « toute velléité de dialogue avec le pouvoir ».

Cette plate-forme est un document hétéroclite qui réunit des revendications très diverses. Certaines sont explicitement justifiées par les émeutes en tant que telles (« demande d'indemnisation des victimes de la répression du Prin-

---

de l'Association française de science politique, table ronde n° 4, *La Radicalisation politique*, sous la direction d'Annie Collovald et Brigitte Gaïti, p. 1-2.

13. Ainsi, par exemple, selon une déclaration de l'Inter-wilayas du 16 août 2002 : « Le Mouvement citoyen, né des douloureux événements du Printemps noir, constitue le seul cadre de lutte pour la satisfaction pleine et entière de la Plate-forme d'El Kseur, explicitée à Larba Nath Iraphen, scellée et non négociable, satisfaction qui doit être annoncée à travers une déclaration publique et officielle du premier magistrat du pays. En dehors de ce principe, toute solution n'est qu'illusion et toute velléité de dialogue ne concerne le Mouvement ni de près ni de loin. »

temps noir, jugement des responsables de la répression ». On retrouve bien sûr les revendications identitaires classiques du Mouvement culturel berbère des années quatre-vingt (« reconnaissance du *tamazight* (berbère) langue officielle et nationale, sans référendum »). Cependant, la contestation en Kabylie dépasse la revendication identitaire en proposant un rejet, pas moins, du système en place et une redéfinition totale des prérogatives des différents pouvoirs (« suprématie des instances élues sur les instances nommées et les forces de sécurité »). La dénonciation de la *Hogra* (humiliation) et de « l'exclusion et [de] toutes les injustices » que subissent les citoyens révèle bien le gouffre qui sépare les gouvernants et les gouvernés. À la demande d'un chômeur, une revendication est ajoutée à la fin des travaux du conclave, « l'institution d'une allocation chômage pour tout demandeur d'emploi à hauteur de 50 % du SMIG ». Il semble évident que la variété des revendications, leur caractère parfois général et peu pragmatique, appelant plusieurs interprétations<sup>14</sup>, le refus de toute négociation et l'approbation de la totalité de la plate-forme exigée du chef de l'État, rendent très improbable une issue positive. On imagine mal le président Bouteflika accorder la fin de la *Hogra* ou « la garantie de tous les droits socio-économiques et de toutes les libertés démocratiques », alors que les délégués eux-mêmes, qui ont des orientations politiques variées<sup>15</sup>, ont des conceptions parfois contradic-

toires de ces revendications. Le consensus sur le contenu de la plate-forme n'a d'ailleurs été obtenu qu'aux termes d'âpres débats. À la grande surprise de nombreux observateurs, ce Mouvement revendiquant la citoyenneté et la démocratie n'intègre pas l'abrogation du code de la famille<sup>16</sup> parmi ses revendications. Pour se « rattraper », les délégués ajouteront « l'égalité entre l'homme et la femme » dans l'explicitation de la plate-forme. Notons d'ailleurs que les femmes n'ont qu'une place mineure dans le Mouvement. Elles sont très peu nombreuses à être déléguées, ce qui constitue une véritable régression au regard de l'engagement militant grandissant des femmes en Algérie depuis l'ouverture politique.

Les délégués – conscients que le pouvoir veut les stigmatiser comme mouvement régionaliste cantonné aux « tribus » de Kabylie – refusent de tomber dans ce piège « culturaliste ». Les mobilisations sont conduites autour de mots d'ordre nationaux. La plate-forme se veut nationale et les délégués se révoltent au nom de tous les Algériens contre un système qu'ils estiment illégitime. Ils s'efforcent alors de rallier à leur mouvement les nombreux mécontents qui animent depuis deux ans des émeutes dans diverses régions du pays, dénonçant le manque de logements, d'eau, l'arbitraire, la « mal-vie », la répression, la corruption, la *Hogra* ou le chômage. Comme la contestation kabyle, ces mobilisations se déploient hors du jeu

157

14. En effet, les difficultés d'interprétation de certains points et le difficile consensus des délégués leur imposent de se réunir à nouveau, le 31 octobre, pour « expliciter la plate-forme ».

15. Les délégués sont principalement des militants du FFS, du RCD, de l'extrême gauche et du mouvement associatif.

16. Depuis 1984, le code de la famille confère aux femmes un statut de mineure à vie (polygamie, répudiation, etc.).

politique partisan, contre les formes de pouvoirs locaux ou centraux et à partir de lieux d'interconnaissance et de sociabilité comme le village ou le quartier<sup>17</sup>. La Kabylie est la seule région où une contestation spontanée s'est structurée en mouvement politique. L'ambition d'étendre le Mouvement citoyen à toutes les régions du pays a échoué et la plate-forme d'El-Kseur n'est guère revendiquée en dehors de la Kabylie.

### *Une radicalisation des répertoires d'action*

158

On observe progressivement une radicalisation des répertoires d'action<sup>18</sup> mobilisés par le Mouvement pour faire aboutir ses revendications. Ce phénomène peut être expliqué à la fois par la répression dont ses membres sont victimes et par son organisation communautaire et sa prétention à « l'unanimité » en Kabylie.

Jusqu'aux élections législatives du 30 mai 2002, l'organisation recourt principalement à des démonstrations de force dans l'espace public. Ainsi, manifestations, grèves générales, blocages des routes et *sit in* devant les sièges des différentes administrations sont très fréquents dans la région. Les manifestations répondent à la même logique que la structuration du Mouvement puisqu'elles sont organisées sous forme de carrés par affinités villageoises. Cette organisation contraint alors les individus à s'identifier exclusivement à leur village ou à leur quartier et non à l'associa-

tion ou au parti politique auxquels ils appartiennent. Dans toutes ses actions, le recours au nombre apparaît bien comme un facteur de représentativité et de légitimité, qui lui permet également de contester la représentativité des partis politiques.

On constate progressivement le recours quasi systématique à la pression sociale dans les différentes actions du Mouvement. Même si les délégués revendiquent le caractère pacifique de leur démarche, les incidents se multiplient, notamment le boycott ou le sacage des boutiques des commerçants qui ne respectent pas les appels à la grève ou la mise en quarantaine de leurs détracteurs. Ceux qui expriment une opinion divergente sont souvent qualifiés de « traîtres » et sont parfois désignés à la vindicte populaire par voie d'affichage. Les voix discordantes sont refoulées et si l'excommunication n'est pas toujours explicitement brandie, elle transparaît nettement dans le sort réservé aux individus qui transgressent le consensus du conclave censé représenter la région entière. La structuration communautaire implique donc la prééminence du groupe sur les différences d'opinion. Ce mode de coercition de type communautaire s'oppose donc à la conception revendiquée en Algérie de la citoyenneté<sup>19</sup>. Ces méthodes employées par le Mouvement pour mobiliser le plus grand nombre semblent aujourd'hui se retourner contre lui et expliquent en partie la baisse de mobilisation.

17. Mohammed Brahim Salhi, *op. cit.*, p. 95.

18. Les répertoires d'action définis comme « les moyens établis que certains groupes utilisent afin d'avancer ou de défendre leurs intérêts ». Charles Tilly, *La France contestée de 1600 à nos jours*, Paris, Fayart, 1986.

19. Mohammed Brahim Salhi, *op. cit.*, p. 89-90.

À partir de la rentrée 2001, tout en poursuivant ses mobilisations de rue, le Mouvement décide d'employer une arme alors totalement inédite dans l'histoire de l'Algérie indépendante, le rejet des élections. Après une répression sanglante, l'arrestation de nombreux délégués et manifestants, l'interdiction des marches, la négociation entre le chef du gouvernement et de « faux délégués », les représentants du Mouvement considèrent que le rejet des élections est le seul moyen de faire pression sur le pouvoir. L'objectif n'est rien moins que de provoquer « une crise institutionnelle due à l'absence d'élus et du coup d'abattre le pouvoir ». Lors des deux scrutins (mai et octobre 2002), les délégués – et leurs sympathisants – empêchent l'ouverture de la quasi-totalité des bureaux de vote de Kabylie. Les impressionnants renforts de la Compagnie nationale de sécurité (CNS)<sup>20</sup> provoquent des émeutes, des urnes sont brûlées, la logistique mise à la disposition du déroulement des élections est détruite par les manifestants, les routes sont bloquées et la grève générale est décrétée pendant deux jours à la veille des deux scrutins. Lors des élections législatives, la très grande majorité des maires RCD et FFS refusent d'assurer la logistique des opérations électorales et sont donc remplacés par des fonctionnaires, ce qui provoque la colère des délégués et militants de ces partis politiques et d'une partie de la population. S'ensuivent de nouvelles émeutes pour dénoncer et empêcher l'encadrement du vote. Des bureaux de vote sont d'ailleurs protégés par la police pour éviter leur blocage. L'organisation du rejet des élec-

tions illustre parfaitement la façon dont les délégués et les sympathisants du Mouvement citoyen font pression sur les électeurs. Ainsi, dans un tract du 16 août 2002 relatif au rejet des élections locales du 10 octobre 2002, l'*Inter-wilayas* délivre des consignes claires, puisqu'elle menace de « mettre à exécution les sanctions prévues à l'encontre des candidats et des députés de la honte, avec affichage de la liste des traîtres, de dissuader les partisans des élections de faire des listes des candidatures, d'interpeller et de sensibiliser toute personne voulant se porter candidate ».

La participation du FFS au scrutin du 10 octobre 2002 provoque des affrontements entre ses militants et les partisans du rejet des élections. Tout au long de la dernière campagne électorale, les sièges des partis participant aux élections sont saccagés dans toute la Kabylie. De nombreux candidats du FFS se retirent des listes à cause des fortes pressions et menaces exercées sur eux par certains délégués ou jeunes émeutiers. L'organisation communautaire du Mouvement en petites structures d'interconnaissance – village et quartier – permet évidemment l'application de ces « sanctions sociales ».

Pour la première fois depuis l'indépendance, l'élection ne se déroule pas de façon pacifique. La compétition électorale implique en principe de renoncer à l'usage de la force. « Le vote interdit l'usage d'un certain répertoire d'actions : celui qui a la rue pour décor, la foule pour acteur et la violence pour moyen. Le vote oppose à la rhétorique vindicatoire une autre scénographie : celle

20. Lors des élections locales du 10 octobre 2002, 20 000 policiers sont déployés jusque dans les villages les plus reculés de Kabylie.

d'une conviction dont la manifestation relève de la dynamique pacifique de l'échange<sup>21</sup> », ce qui est fondamentale et pour la première fois remis en cause en Algérie. Le rejet des élections implique alors une transformation radicale du sens du scrutin, au moins en Kabylie. Les élections ne doivent pas permettre de sélectionner des élus, mais d'empêcher absolument, par tous les moyens, la présence de représentants élus dans la région. Le rejet se poursuit même après l'élection puisque les quelques élus – avec parfois quelques dizaines de votants pour certaines communes – subissent de nombreuses pressions (*sit in* devant leur siège, mise en quarantaine) pour qu'ils quittent la ville!

Le fait d'empêcher les citoyens de voter et de faire pression sur les candidats rend extrêmement difficile l'évaluation du soutien populaire au rejet des élections. Si les revendications du Mouvement citoyen sont communément considérées comme démocratiques, ses méthodes et ses stratégies sont contestables au regard des critères de la démocratie représentative. L'activité politique revêt normalement un caractère symbolique et non violent : les acteurs cherchant à l'emporter non plus par la force mais par l'imposition de la légitimité de leur point de vue. La compétition politique pacifiée est censée remplacer le combat, où, pour simplifier, « tous les coups sont permis » et où il n'existe pas de procédures officielles et reconnues pour abrégier les affrontements et résoudre les conflits<sup>22</sup>.

Le Mouvement citoyen conteste la possibilité aux partis politiques de remplir leur principale fonction : présenter des candidats aux élections. La Kabylie est dans une situation inédite caractérisée par l'intrusion dans le champ politique d'un Mouvement structuré qui fait concurrence aux partis dans leur activité de représentation des intérêts de la population. Le système représentatif lui-même est d'ailleurs discrédité. Lors des élections législatives de mai 2002, les deux partis représentant la mouvance démocratique soutiennent le Mouvement en rejetant les élections. Mêmes si les raisons avancées sont « normatives », on peut émettre l'hypothèse qu'ils rejettent l'élection parce qu'ils estiment qu'ils n'ont pas les moyens de contrer ce Mouvement qui semble « tenir » la Kabylie (raisons « pragmatiques<sup>23</sup> »). Le RCD appelle ainsi au boycott des deux élections au motif que « ces élections visent à prolonger la survie du régime », que voter signifie « trahir le sang des martyrs » et que le rejet des élections équivaut à « faire un pas de plus vers la démocratie ». Le FFS est également un fervent défenseur du rejet des élections législatives. Ses leaders appellent « les commis de l'État chargés des opérations électorales à faire grève le jour du vote » et considèrent « qu'on ne peut pas tenir une élection dans un contexte de peur, de violence, de misère, car cela constitue une agression contre le peuple algérien ». Hocine Aït-Ahmed encourage même une « dissidence citoyenne », car

21. Olivier Ihl, *Le Vote*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> édition, 2000, p. 97-98.

22. Daniel Gaxie, *La Démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 3<sup>e</sup> édition, 2000, p. 13-14.

23. F. G. Bailey, *Les Règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.



« cette mascarade électorale » est une « une fausse solution ». Quelques mois plus tard, le même FFS participe aux élections locales « pour réhabiliter le politique » et « occuper le terrain local pour aider les citoyens ». Il dénonce alors les « méthodes fascistes du Mouvement citoyen » qu'il avait soutenues et semble tirer profit de la lassitude manifestée par une partie de la population kabyle après deux ans de forte contestation. Cependant, à ce jour, le FFS hésite à participer aux élections locales partielles qui devraient se dérouler au cours de l'été 2003 en Kabylie.

## CONCLUSION

La grave crise que traverse la Kabylie depuis deux ans n'a pas encore trouvé d'issue. La région semble livrée à elle-même. On observe aujourd'hui un ralentissement inquiétant de l'activité économique, une augmentation de l'insécurité dans les villes et de fréquentes confrontations entre jeunes et forces de l'ordre. Toute activité officielle est interdite par le Mouvement citoyen lui-même. À l'intransigeance du Mouvement qui attend toujours de voir satisfaites ses revendications exposées dans « la plate-forme d'El-Kseur, scellée et non négociable », le pouvoir central leur a opposé pendant deux ans la logique du pourrissement, en ne répondant aux différentes actions du Mouvement que par la répression et la manipulation. La répression sanglante, la volonté d'opposer les « tribus kabyles » au reste de l'Algérie, l'arrestation des délégués à la veille de chaque scrutin et la négociation avec de « faux délégués » semblent ainsi faire partie d'une « stratégie » qui ne fait que radicaliser le Mouvement et qui bloque toute évolution positive.

Le Mouvement lui-même, par son organisation communautaire, contribue également à bloquer la situation. Tout d'abord, ses méthodes et l'usage systématique de la pression sociale sont contestables et semblent aujourd'hui le desservir. Après deux ans d'intense mobilisation, une partie de plus en plus importante de la population est lasse de ce Mouvement dont on ne comprend pas très bien la stratégie. Il est vrai qu'il souffre de l'absence de débat sur les réelles alternatives en terme de gestion de la société. Depuis sa création, il n'a jamais clairement exposé ses projets en cas d'acceptation de ses revendications par le chef de l'État. On sait seulement qu'il sera « partie prenante dans le contrôle de la mise en œuvre des revendications ». L'organisation paraît aujourd'hui entrer dans une nouvelle phase. Depuis quelques mois, conscients du blocage de la situation, les délégués veulent se donner de nouvelles « perspectives politiques ». Après plusieurs *Inter-wilayas*, ils ne parviennent toujours pas à trouver un consensus. Le Mouvement traverse donc actuellement une grave crise interne due à son incapacité à formuler des objectifs politiques concrets. À un an de la fin du mandat du président Bouteflika, les délégués débattent déjà de la possibilité de boycotter la présidentielle d'avril 2004. Les divisions portent également sur l'opportunité d'assumer la dimension régionale du mouvement, dans la mesure où il n'est pas parvenu à se donner une dimension nationale. En raison de son attachement à l'unanimité, on peut s'attendre à ce qu'il ne clarifie pas sa stratégie de sitôt.

Cependant, la nomination récente, le 5 mai 2003, d'un nouveau chef du gouvernement, Ahmed Ouyahia, qui a rapidement lancé, en langue kabyle, une invitation solennelle au dialogue « autour de

la plate-forme d'El-Kseur » et qui a fait libérer tous les détenus du Mouvement, est véritablement le premier signe fort du régime en place depuis le début de la crise. Cette volonté de débloquer la situation n'a pas trouvé d'écho dans le Mouvement puisque lors de son 21<sup>e</sup> conclave de l'Inter-*wilaya*, le 26 juin 2003, le Mouvement a catégoriquement refusé cette offre de dialogue. Le Mouvement y pose des conditions préalables très difficilement réalisables, à savoir l'engagement public du président de la république de « mettre en œuvre la plate-forme d'El-Kseur, scellée et non négociable », l'annulation des résultats des scrutins législatifs et locaux de 2002 et la suppression de toutes poursuites judiciaires contre les délégués. Malgré les espoirs qu'il a suscités, ce rebondisse-

ment dans la stratégie présidentielle n'a donc finalement pas assoupli les positions du Mouvement et il semble alors que quelle que soit la politique du pouvoir – répression ou ouverture –, le Mouvement poursuit sa logique d'enfermement et de radicalisation.

La situation est d'autant plus bloquée que la Kabylie connaît une grave crise de représentation. Les partis politiques sont largement affaiblis, et ne réussissent pas à imposer leurs solutions aux problèmes que connaît la région. La subversion des règles de la démocratie représentative par un Mouvement fort de ses faiblesses, l'illégitimité de l'État dans la région et les stratégies des différents protagonistes risquent-elles d'empêcher durablement la Kabylie de recouvrer sa santé démocratique ? On ne peut en douter.

PIERRE ASTIÉ  
DOMINIQUE BREILLAT  
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT\*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1<sup>er</sup> JANVIER – 31 MARS 2003)

AUSTRALIE

5 février 2003. **Parlement.** Une députée peut-elle allaiter son enfant en séance ? La question a été posée par Kerstie Marshall, députée travailliste au Parlement de l'État de Victoria. Le règlement interdisant l'entrée de toute personne non élue par le peuple, la jeune parlementaire et son bébé de onze jours ont dû quitter la salle des séances... (*Le Monde*, 6 mars 2003).

AUTRICHE

28 février 2003. **Gouvernement.** Après trois mois de négociations pour former un nouveau gouvernement et se débarasser de son encombrant allié d'extrême droite, le parti libéral FPÖ, dont les dissensions avaient fait chuter la première coalition noir-bleu en septembre dernier (cf. *RE*, 104) et provoqué les élections législatives anticipées du 24 novembre, le chancelier Wolfgang Schüssel, populiste (ÖVP), conservateur, décide finalement – après avoir échoué à constituer

un gouvernement avec les Verts – de reconduire la coalition avec le parti de Jörg Haider. Il est vrai que ce dernier sort terriblement affaibli des élections de l'automne. Obtenant 10,16 % des suffrages, il a vu disparaître plus de la moitié de son électorat (26,9 % en 1999) (cf. *RE*, 93), à l'inverse du ÖVP qui a gagné 16 % (42,3 % des voix). La formation de ce nouveau gouvernement ne suscite plus les protestations enregistrées en Europe lors de la constitution du gouvernement précédent.

Le chancelier ne souhaitait pas s'allier à l'opposition sociale-démocrate, trop exigeante pour être acceptée dans le cabinet.

Sur les 18 membres du gouvernement (14 hommes et 4 femmes), 11 sont ÖVP et 6 FPÖ, dont le vice-chancelier Herbert Haupt et le ministre des Finances Karl-Heinz Grassler. La coalition disposera de 97 sièges au Parlement contre 86 à l'opposition (*Le Figaro*, 17, 18 février et 1<sup>er</sup>-2 mars 2003 ; *Libération*, 11, 17 et 22-23 février et 1<sup>er</sup>-2 mars 2003 ; *Le Monde*, 8, 18 et 22 février et 2-3 mars 2003).

163

\* Université de Poitiers – UMR 6567 CECOJI.

## CHINE

15 et 16 mars 2003. **Chef de l'État, Premier ministre, gouvernement.** En application des décisions prises lors du XVI<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste chinois (cf. *RE*, 105), le 15 mars, Hu Jintao, 60 ans, nouveau secrétaire général du Parti communiste chinois, est élu par l'Assemblée nationale populaire, qui comprend 2 984 députés, à la fonction de chef de l'État pour un mandat de cinq ans. Il succède à Jiang Zemin, aux commandes de l'État chinois depuis dix ans. Il était seul candidat. Zen Qinghong devient vice-président.

Le 16 mars Wen Jiabao, 60 ans, est élu nouveau Premier ministre à la quasi-unanimité des députés. Il constitue un gouvernement de 29 ministères et commissions : Li Zhaoxing, 62 ans, se voit de nouveau confier les Affaires étrangères, le général Cao Gangchuan la Défense et Zhou Yongkang la Sécurité publique. Une série de réformes qui mettrait fin au « bol de riz en fer » s'efforcera de généraliser le système du contrat de travail à l'ensemble des administrations.

Le Premier ministre est entouré d'un cabinet de 9 membres (Conseil des affaires d'État) dont le premier vice-Premier ministre Huang Ju, l'un des 9 membres du tout-puissant Comité permanent du Bureau politique.

Rappelons que Jiang Zemin, 76 ans, qui conserve la haute main sur l'armée chinoise en sa qualité de président des deux commissions militaires centrales du Parti et de l'État, demeure l'homme clé du système et reste le « noyau de la troisième génération », selon la formule de Deng Xiaoping (*Le Figaro*, 5, 17 et 18 mars 2003 ; *Libération*, 5, 6 et 17 mars 2003 ; *Le Monde*, 6, 12, 16-17 et 18 mars

2003 ; *Courrier international*, 13, 20 et 27 mars 2003).

## GÉORGIE

11 février 2003. **Droit parlementaire.** Une loi prohibant le port d'armes au Parlement est adoptée. Jusqu'alors, un tiers des députés avaient une arme sur eux. D'autres parlements devront-ils suivre cet exemple dans le monde ? (*Libération*, 12 février 2003).

## MALTE

8 mars 2003. **Référendum.** 53,65 % des électeurs maltais ont approuvé l'entrée de leur pays dans l'Union européenne (après 13 ans d'hésitations), comme le leur demandait le Premier ministre, Parti nationaliste, Edward (Eddie) Fenech Adami. La participation a été de 91 %. Le non était prôné par l'opposition travailliste et la General Workers Union.

C'est le premier référendum organisé depuis celui sur l'indépendance de l'île en 1964 et le premier des 9 référendums qui doivent avoir lieu pour les nouvelles adhésions à l'Union européenne. Seule Chypre ne fera pas de consultation populaire.

	voix	%
Inscrits	297 881	
Votants	270 650	90,86 %
Nuls	3 928	
Suffrages exprimés	266 722	
Oui	143 094	53,65 %
Non	123 628	46,35 %

Ce référendum n'a que valeur consultative mais la décision du parlement ne fait aucun doute (*Le Figaro*, 8-9 et 10 mars 2003 ; *Libération*, 7 février, 7-8 et 10 mars 2003 ; *Le Monde*, 11 février, 8, 11 et 12 mars 2003 ; *Courrier international*, 13 mars 2003).

impopulaire en Slovénie, a joué en défaveur de l'adhésion, mais cela a été tempéré par les conséquences de l'assassinat du Premier ministre serbe (*Le Figaro*, 22-23 et 24 mars 2003 ; *Libération*, 22-23 et 24 mars 2003 ; *Le Monde*, 25 mars 2003 ; *Courrier international*, 27 mars 2003).

## SLOVÉNIE

23 mars 2003. **Référendum.** Après Malte, la Slovénie approuve l'adhésion à l'Union européenne par 89,66 % de oui. Le taux de participation a été de 55 % seulement, tant le résultat semblait acquis d'avance.

De même l'adhésion à l'OTAN a été approuvée par 66,08 % de *oui* contre 33,92 % de *non*. La guerre en Irak,

## UNION EUROPÉENNE

1<sup>er</sup> février 2003. **Traité.** Le Traité de Nice, qui avait été signé le 26 février 2001, entre en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003. La dernière ratification, le 18 décembre 2002, a été celle de l'Irlande qui a dû organiser deux référendums à cet effet. Rappelons que la France a ratifié le traité le 19 octobre 2001 (*Libération*, 3 février 2003 ; *Le Monde*, 4 mars 2003).



CHRONIQUE  
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1<sup>er</sup> JANVIER – 30 AVRIL 2003)

*Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).*

167

REPÈRES

- 11 janvier. M. G. Lemaire est élu secrétaire national des Verts en remplacement de M<sup>me</sup> Dominique Voynet.
- 14 janvier. De manière inédite pour un Premier ministre, M. Raffarin assiste, à Tours, à la réunion du MEDEF.
- 17 janvier. M. F. Bayrou est reconduit à la tête de l'UDF.
- 26 janvier. M. J.-P. Chevènement devient président d'honneur du Mouvement républicain et citoyen, et M. J.-P. Laurent, premier secrétaire.
- 29 janvier. Le président Chirac se prononce pour une « révolution écologique » lors des assises de l'environnement à Nantes.  
M. Roland Dumas est relaxé par la cour d'appel de Paris dans l'affaire Elf.
- 1<sup>er</sup> février. M. L. Jospin publie un article dans *Le Monde* : « Être utile ».
- 19 février. Le président Chirac déclare « remettre l'Afrique au cœur des

- priorités de la France », à l'occasion du sommet France-Afrique de Paris.
- 25 février. « Je ne ferai pas une politique de rigueur », déclare M. Raffarin.
- 27 février. M. Pasqua retrouve la présidence du conseil général des Hauts-de-Seine.
- 17 mars. La cour d'appel de Paris confirme l'ordonnance de renvoi dans l'affaire des écoutes de l'Élysée.
- 3 avril. Ouverture à la Plaine-Saint-Denis du XXXII<sup>e</sup> congrès du PCF, au terme duquel M<sup>me</sup> Buffet est élue secrétaire nationale.
- 6 et 13 avril. Premières élections au Conseil français du culte musulman.
- 13 avril. M. L. Jospin est l'invité d'Europe 1.  
À propos de l'islam, « le gouvernement en fait une religion d'État », observe Mgr Lustiger sur RTL.
- 19 avril. M. J.-M. Le Pen est réélu à la tête du Front national au congrès de Nice, à l'issue duquel il désigne sa fille, Marine, vice-présidente.

- 20 avril. Devant l'Union des organisations islamiques de France, M. Sarkozy met en cause le port du voile.
- 25 avril. Dans une note adressée au Premier ministre, le président Debré relève « l'insuffisante lisibilité de la politique sociale » du gouvernement.

#### AMENDEMENT

– *Droit d'amendement.* Les sénateurs socialistes considéraient que la loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen avait été adoptée en méconnaissance du droit d'amendement, ce texte ayant été considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en raison de l'application de l'article 49-3 C et le Sénat l'ayant voté sans modification. La décision 468 DC du 3-4 rappelle que le droit d'amendement doit pouvoir pleinement s'exercer, sous réserve toutefois qu'il n'en soit pas fait un usage manifestement excessif (cette *Chronique*, n° 70, p. 184), mais qu'en l'espèce de nombreux amendements ont pu être présentés : le fait qu'ils n'aient pas été adoptés n'a pas vicié la procédure.

V. *Bicamérisme. Engagements internationaux. Loi. Responsabilité du gouvernement.*

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* J.-É. Schoettl, « Les modifications apportées le 26 mars 2003 au règlement de l'Assemblée nationale sont-elles constitutionnelles ? », *PA*, 28-4.

– *Bureau auprès de l'Union européenne.* Lors de la cérémonie des vœux

à la presse, le 14-1, le président Debré a annoncé sa création, sur décision du bureau de l'Assemblée. Un fonctionnaire de liaison permanent à Bruxelles a été nommé (*BQ*, 1<sup>er</sup>-4).

– *Chaîne parlementaire.* Après avoir rejeté, le 12-2, les candidatures proposées par la délégation à la communication du bureau, ce dernier a choisi, de manière consensuelle, M. Richard Michel, le 26-2, en remplacement de M. Leväi (*Le Monde*, 28-2).

– *Composition.* À l'issue du ballottage, M<sup>me</sup> Petit (Paris, 17<sup>e</sup>) (S) et M. Mothron (Val-d'Oise, 5<sup>e</sup>) (UMP) ont recouvré leur siège, le 2-2 (p. 1213) (cette *Chronique*, n° 105, p. 193) comme MM. Brard (Seine-Saint-Denis, 7<sup>e</sup>) (C) et Brial (Wallis-et-Futuna) (UMP), à la suite de l'annulation de leur élection par le Conseil constitutionnel, le 30-1 et le 19-12-2002 (cette *Chronique*, n° 105, p. 193), le 23-3 (p. 5311).

Deux députés ont été déclarés démissionnaires d'office par le Conseil (art. L. 136-1 du code électoral) : MM. Hoguet (Eure-et-Loir, 3<sup>e</sup>) (UMP) et Samot (Martinique, 3<sup>e</sup>) (NI) respectivement le 30-1 (p. 2449) et le 27-2 (p. 4232). M. Huwart (app. S.) a été élu, le 23-3, en remplacement de M. Hoguet (p. 5311).

– *Déclaration du président.* Pour faire suite à sa prise de position devant le Congrès du Parlement, le 17-3 (*infra*), M. Debré est intervenu, le 20-3, au moment où « une guerre illégitime et dangereuse » était déclenchée par les États-Unis en Irak. En accord avec la représentation nationale, la séance a été suspendue (*Débats*, p. 2256).

– *Diplomatie parlementaire.* V. *Séance.*



– *RAN*. Une résolution votée le 26-3 (p. 2452) l'a modifié. Sous le bénéfice de réserves, dont l'une « stricte », le Conseil constitutionnel a constaté sa conformité (2003-470 DC).

– *Session commune avec le Bundestag de la République fédérale d'Allemagne*. Le 40<sup>e</sup> anniversaire du traité d'amitié de l'Élysée a été marqué, le 22-1, par la réunion inédite des députés allemands et français, sous la coprésidence de MM. Thierse et Debré, dans l'enceinte du Congrès du Parlement à Versailles (AN, *Débats*, supplément n° 30).

Le chancelier Schröder et le président Chirac y ont pris la parole. La cérémonie s'est achevée avec les hymnes nationaux. Une réunion conjointe du bureau de l'Assemblée et du Praesidium du Bundestag avait précédé cette session commune (BQ, 23-1).

V. *Bicamérisme. Commission d'enquête. Contentieux électoral. Engagements internationaux. Groupes. Immunités parlementaires. Irrecevabilité financière. Missions d'information. Motions de procédure. Ordre du jour. Parlement. Parlementaires en mission. Questions écrites. Questions orales. Responsabilité du gouvernement. Scrutins. Séance.*

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. J.-F. Burgelin et P. Lombard, *Le Procès de la justice*, Plon, 2003 ; M. Deguegue (dir.), *Justice et Responsabilité de l'État*, PUF, 2003 ; G. Canivet, « L'europanisation de la justice », *Les Annonces de la Seine*, 13-1 ; Th. S. Renoux (dir.), « La justice dans la Constitution », CCC, n° 14, 2003, p. 74 ; « Régulateurs et juges », *PA*, 23-1.

– *Juges de proximité*. La LO 2003-153 du 26-2 (p. 3479) crée une nouvelle catégorie de magistrats, à titre temporaire, qui n'est pas sans analogie avec les juges de paix d'antan. Fidèle à sa démarche, le Conseil constitutionnel a vérifié que les conditions d'indépendance (art. 64 C) et de capacité des candidats (art. 6 de la Déclaration de 1789) étaient satisfaites par le législateur (2003- 466 DC) (cette *Chronique* n° 62, p. 169). Sous ce rapport, il devait censurer le nouvel article 41-17 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée, motif pris de ce que « l'exercice antérieur de fonctions impliquant des responsabilités [...] dans le domaine [...] administratif, économique ou social ne révèle pas par lui-même, quelles que soient les qualités professionnelles antérieures des intéressés, leur aptitude à rendre la justice ».

– *Mandat d'arrêt européen*. Un pas décisif a été franchi en direction d'un espace judiciaire européen par la loi constitutionnelle (LC) 2003-267 du 25-3 (p. 5344) (v. rapport Fauchon, S, n° 126). À rebours de la procédure intergouvernementale de l'extradition, la décision judiciaire émise par un État membre de l'Union européenne, en vue de l'arrestation et de la remise par un autre État membre d'une personne recherchée pour la commission d'une infraction grave (une liste de 32 d'entre elles est visée : participation à une organisation criminelle, terrorisme, traite des êtres humains, corruption, blanchiment du produit du crime, escroquerie, viol, entre autres), sera opérée d'autorité judiciaire à autorité judiciaire.

## AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. P. Gélard, « Le Conseil d'État, une troisième chambre ? », *Le Figaro*, 11-4 ; B. Genevois, « Le Conseil d'État et l'interprétation des lois », *RFDA*, 2002, p. 877 ; D. Dokhan, « Le Conseil d'État, garant de la déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire », *ibid.*, p. 768 ; *EDCE*, n° 54, 2003.

170

– *Avis*. Sur saisine du Premier ministre, le Conseil d'État a jugé nécessaire, le 26-9-2002, une révision de la Constitution préalablement à la transposition de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13-6-2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres. En d'autres termes, l'arrêt *Koné* du 3-7-1996 (cette *Chronique*, n° 81, p. 190) est à l'origine de la LC du 25-3. C'est la deuxième fois, en matière de droit d'asile, qu'un avis provoque une révision (art. 53-1 C, cette *Chronique*, n° 69, p. 217). Au surplus, on ne manquera pas d'observer un phénomène aboutissant au dédoublement du contrôle de contrariété (art. 54) comme naguère s'agissant de la procédure du déclassement (art. 37, al. 2) (cette *Chronique*, n°93, p. 254).

– *Consultation*. V. *Conseil des ministres*. Loi.

– *Nouvelle compétence consultative*. Les ordonnances relatives à l'actualisation du droit applicable dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État (nouvel art. 74-1 C, rédaction de la LC 2003-276 du 28-3, p. 5568).

– *Nouvelle compétence juridictionnelle*. L'article 74 C relatif au statut des collectivités d'outre-mer dispose que le Conseil d'État exerce ce contrôle « sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ».

V. *Collectivités territoriales. Élections européennes*. Loi.

## BICAMÉRISME

– *Bicamérisme égalitaire*. L'article 72-4 C, issu de la révision du 28-3, en offre un nouvel exemple : l'organisation d'une consultation des électeurs relative à une collectivité territoriale située outre-mer peut être soumise au président de la République « sur proposition conjointe des deux assemblées ».

– *Fin du bicamérisme inversé*. V. *Engagements internationaux*.

– *Priorité*. La LC 2003-276 du 28-3 complète le dernier alinéa de l'article 39 C en attribuant au Sénat priorité pour l'examen des projets de loi « ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales », ainsi que ceux « relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France ». Cette priorité ne porte pas atteinte au droit d'amendement de l'Assemblée nationale, notamment aux amendements entièrement nouveaux prohibés par la jurisprudence constitutionnelle en cas de priorité (v. *Débats*, AN, 22-11-2002, p. 5571) (cette *Chronique*, n° 78, p. 179).

V. *Révision de la Constitution*.

## CODE ÉLECTORAL

– *Élections régionales*. La loi 2003-327 du 11-4 (p. 6488), après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (2003-468 DC), modifie celle du 19-1-1999 (cette *Chronique*, n° 90, p. 179). La durée du mandat des conseillers régionaux est portée à six ans (nouvel art. L. 336 du code électoral) suivant le droit commun local. En vue de favoriser l'existence de « majorités plus cohérentes et plus stables » (rapport Gélard, *S*, n° 192, 2003, p. 32), le scrutin de liste mixte à deux tours dans le cadre de la circonscription régionale, selon l'esprit de la loi municipale de 1982, est maintenu, avec attribution d'une prime majoritaire égale au quart des sièges à la liste arrivée en tête dès le premier tour ou au second tour. Cependant, l'accession au scrutin de ballottage est désormais portée à 10 % des suffrages exprimés et à 5 % des suffrages exprimés pour la fusion des listes, contre 5 et 3 % respectivement (nouvel art. L. 346 du code électoral). Par ailleurs, des sections départementales sont créées au sein des listes régionales de candidats : « chaque liste est constituée d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région » (nouvel art. L. 338). Quant à la répartition des sièges entre les sections départementales, ceux-ci sont attribués « au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque département [...]. Les sièges [non attribués] sont répartis entre les sections départementales selon la règle de la plus forte moyenne » (nouvel art. L. 338-1). Outre le maintien du scrutin relatif aux conseillers de l'assemblée de Corse, la loi du 11-4 modifie l'article L. 280 du code électoral relatif à la composition du collège électoral des sénateurs en précisant que les conseillers régionaux sont ceux

de « la section départementale correspondant au département ».

V. *Conseil constitutionnel. Loi. Nouvelle délibération de la loi. Sénat.*

## COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. A. Delcamp et J. Longhin, « La décentralisation dans les États de l'Union européenne », *La Documentation française*, 2003 ; F. Luchaire et Y. Luchaire, *Décentralisation et Constitution*, Economica, 2003 ; « Le renouveau du statut constitutionnel des collectivités territoriales », *Cahiers administratifs et politiques du Ponant*, 2002, n° 7, p. 5 ; D. Colombini, « 20 ans d'évolutions institutionnelles en Corse », *RFFP*, n° 81, mars, p. 119 ; « Les outre-mers entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation », *ENA-RFAP*, n° 101, 2002 ; J.-F. Brisson, « La France est une République indivisible, son organisation est décentralisée ! », *RDP*, 2003, p. 111 ; M. Doat, « Vers une conception a-centralisée de l'organisation de la France », *ibid.*, p. 115 ; B. Faure, « Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font la loi », p. 119.

– *Catégories*. Le nouvel article 72 C, issu de la LC 2003-276 du 28-3 (p. 5568) dresse la liste des collectivités territoriales de la République, en y accueillant, aux côtés des communes et départements, « les régions », « les collectivités d'outre-mer », en remplacement des territoires d'outre-mer créés par la constitution de 1946 (art. 74) et les « collectivités à statut particulier ». De surcroît, « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités men-

tionnées ». La naissance d'une collectivité se substituant à un département et à une région d'outre-mer est subordonnée, toutefois, au consentement des électeurs intéressés (nouvel art. 73 C).

– *Coopération transfrontalière*. Le décret 2003-23 du 3-1 (p. 551) autorise l'adhésion de la région Alsace, du département du Bas-Rhin et de la communauté urbaine de Strasbourg au groupement local de coopération transfrontalière « Euro-Institut ». Le décret 2003-43 du 9-1 (p. 911) porte publication de l'accord entre les gouvernements français, allemand, luxembourgeois et le Conseil fédéral suisse relatif à l'extension du champ d'application de l'accord sur la coopération du 23-1-1996 aux groupements régionaux des *Länder* de Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat. Un décret 2003-44 du 9-1 (p. 912) publie l'accord franco-suisse relatif à la création de la « conférence transjurassienne » signé à Besançon, le 12-10-2001.

– *Énumération*. Le nouvel article 72-3 C procède, pour la première fois depuis le Directoire (art. 7 de la Constitution de l'an III), à l'énumération des collectivités situées outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion, s'agissant des départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 C ; Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna et Polynésie française, concernant les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 C. La Nouvelle-Calédonie est visée au titre XIII de la Constitution ; les Terres australes et antarctiques françaises ressortissent à la loi. Cette démarche connaît toutefois, ses limites. *Quid*, en effet, des îles Éparses, de l'îlot de Clipperton et du condominium franco-espagnol de l'île de la Paix ou des Faisans ?

– *Intercommunalité* : Au 1<sup>er</sup>-1, près de 80 % d'habitants sont désormais concernés (*La lettre du gouvernement*, 13-2).

– *Le nouveau droit constitutionnel de l'outre-mer*. La LC 2003-276 du 28-3 actualise et diversifie le statut des collectivités situées outre-mer, tel qu'il résultait de la Constitution de 1946. Celles-ci sont réparties entre deux catégories : les départements et régions d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer (*supra*). Les premières ressortissent, comme naguère, au principe de l'*assimilation* : les lois et règlements des autorités centrales y « sont applicables de plein droit », sous le bénéfice d'adaptations découlant de leur spécificité. Sur habilitation de la loi, ces adaptations peuvent porter désormais sur un nombre limité de matières relevant du domaine de la loi, à l'exclusion des matières régaliennes ou mettant en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique (nouvel art. 73). La Réunion n'est pas concernée par ce processus de différenciation (al. 5). Les DOM font partie de l'Union européenne à la différence des collectivités d'outre-mer qui y sont simplement associées. Celles-ci demeurent placées sous le principe de la *spécialité* législative et réglementaire, conformément à leurs intérêts « propres » au sein de la République (nouvel art. 74 C). Par analogie avec le droit local calédonien, leurs compétences sont accrues sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'État, pour les matières relevant de la loi en métropole. Une procédure de *déclassement* est, par ailleurs, mise en place, au profit du Conseil constitutionnel, en qualité de juge de la répartition des compétences entre l'État et la collectivité intéressée (al. 3).

Au surplus, le nouvel article 72-4 C permet le changement de catégorie entre collectivités ultra-marines. Mais, il est subordonné au consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de la collectivité intéressée. Il est décidé par une loi organique (al. 1<sup>er</sup>). Il est loisible, par ailleurs, au président de la République, sur proposition du gouvernement ou sur proposition conjointe des deux assemblées, de consulter les électeurs sur un changement de statut de la collectivité, ou sur « une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif » (al. 2).

– *Les nouveaux principes du droit constitutionnel de la décentralisation.* Au prix d'une simplification et en renvoyant aux rapports parlementaires (Garrec, *S*, n° 27; Clément, *AN*, n° 376), « l'organisation décentralisée » de la République, visée à l'article premier de la Constitution, peut se résumer dans la conception magnifiée du principe de libre administration des collectivités territoriales (nouvel art. 72 C). Celui-ci se décompose ainsi : consécration d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences (al. 3); principe de *subsidiarité*, emprunté au droit communautaire, ou d'*adéquation* : les collectivités « ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (al. 2); principe d'*expérimentation*, dans les conditions prévues par la loi organique et en dehors « des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti », permettant aux collectivités de « déroger pour un objet et une durée limitée aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de

leurs compétences » (al. 4), suivant la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 78, p. 191); principe de la notion de « chef de file » lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités. En revanche, les perspectives d'avenir de l'intercommunalité et la coopération transfrontalière n'ont pas été abordées.

*V. Autorité juridictionnelle. Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Congrès du Parlement. Consultation locale. Gouvernement. Habilitation législative. Loi. Pétition. Peuple français. Pouvoir réglementaire. Président de la République. Référendum. Révision de la Constitution.*

173

## COMMISSIONS

– *Commission spéciale.* À l'instar de l'Assemblée (cette *Chronique*, n° 102, p. 188), le Sénat a décidé le 12-2 la création d'une commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour l'initiative économique, laquelle a désigné trois rapporteurs pour ce texte (*InfoSénat*, 833, p. 17).

*V. Missions d'information. Ordre du jour.*

## COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Article 140-1 RAN.* Un nouvel article, relatif au bureau des commissions d'enquête et introduit le 26-3 (p. 2462), dispose que la fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution ou, en cas de plura-

lité de propositions, de la première déposée.

– *Création*. Trois commissions d'enquête ont été créées à l'AN : le 29-1 sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision (p. 641); le 5-2 sur l'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité (p. 879); le 18-3, sur les causes économiques et financières de la disparition d'Air Lib (p. 2142).

majorité requise était de 525 voix), contre 49 (21 députés et 23 sénateurs C; 3 députés NI; 1 sénateur S (M. Charasse) et 1 sénateur NI). Se sont abstenus : 3 députés UMP, 1 député UDF et 1 sénateur UMP (*Débats*, p. 32).

Quant au projet de décentralisation, il a été adopté comme suit : 873 votants ; 862 suffrages exprimés ; 584 voix pour (la majorité était fixée à 518 suffrages) et 278 contre. Ces derniers se sont répartis chez les députés (143 S; 21 C; 6 NI) et les sénateurs (1 UMP; 82 S; 23 C; 2 RDSE) (*Débats*, p. 34).

Deux députés socialistes ont voté en faveur du texte. Les abstentions ont été le fait de : 9 députés (3 UMP; 5 UDF; 1 NI) et 2 sénateurs (1 UMP, 1 NI). Pour la première fois, une loi constitutionnelle devrait être déferée au Conseil constitutionnel.

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Loi constitutionnelle. Président de la République. Révision de la Constitution.*

#### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. « Le Conseil constitutionnel peut-il être soumis à un contrôle du juge administratif ? » CE, 25-10-2002, *Brouant*, concl. G. Goulard, *RFDA*, 2003, p. 1; points de vue de L. Favoreu, p. 8, P. Gonod et O. Jouanjan, p. 4; H. Moutouh « Le contrôle de constitutionnalité des lois : suite et fin », *D*, 2003, p. 1099.

– CCC, n° 14, 2003.

– *Chr. PA*, 6-1 et 2-4; *RFDC*, 2002, p. 837; *RFFP*, n° 81, mars, p. 403.

#### CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Convocation*. Le président Chirac a convoqué, pour la 3<sup>e</sup> fois, le 17-3, par un décret du 27-2 (p. 3545), le Congrès pour le vote de deux projets de loi constitutionnelle relatif au mandat d'arrêt européen et à l'organisation décentralisée de la République (cette *Chronique*, n° 91, p. 208).

– *Ordre du jour*. L'imminence de la guerre préventive des États-Unis contre l'Irak a été à l'origine de sa modification. De manière inédite, semble-t-il, le président Debré a fait une déclaration, à l'unisson de la représentation nationale, après s'en être entretenu avec le Premier ministre et en avoir informé le président du Sénat, en rappelant la position française exprimée par le chef de l'État (*Débats*, p. 16).

– *Vote*. Conformément à la procédure, inaugurée en 1999 (cette *Chronique*, n° 91, p. 208), le projet relatif à un mandat d'arrêt européen a été adopté dans les conditions ci-après : 880 votants, 875 suffrages exprimés ; pour 826 (la

- |      |   |
|------|---|
| 13-1 | 2002-465 DC. Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi (JO, 18-1). V. <i>Libertés publiques et ci-dessous</i> .  |
| 20-1 | AN, Moselle, 1 <sup>re</sup> à AN. Inéligibilité (JO, 28-1). V. <i>Contentieux électoral</i> .  |
| 30-1 | AN, Paris, 19 <sup>e</sup> à AN, Gironde, 8 <sup>e</sup> (JO, 8-2). V. <i>Contentieux électoral</i> .   |
| 6-2  | AN, Réunion, 4 <sup>e</sup> à AN, Rhône, 2 <sup>e</sup> (JO, 12-2). V. <i>Contentieux électoral</i> .   |
| 20-2 | 2003-466 DC. LO relative aux juges de proximité (JO, 27-2). V. <i>Autorité judiciaire. Libertés publiques</i> .   |
| 27-2 | AN. Inéligibilité, Hauchemaille (JO, 27-2). V. <i>Contentieux électoral et ci-dessous</i> .   |
| 13-3 | 2003-467 DC. Loi pour la sécurité intérieure (JO, 19-3). V. <i>Libertés publiques. République et ci-dessous</i> .   |
| 20-3 | AN, Nord, 8 <sup>e</sup> à AN, Allier, 3 <sup>e</sup> (JO, 27-3). V. <i>Contentieux électoral</i> .   |
| 26-3 | 2003-469 DC. LC relative à l'organisation décentralisée de la République (JO, 29-3). V. <i>Loi constitutionnelle et ci-dessous</i> .  |
| 27-3 | AN, Aisne, 2 <sup>e</sup> à AN, Aveyron, 2 <sup>e</sup> (JO, 2-4). V. <i>Contentieux électoral</i> .  |
| 3-4  | 2003-468 DC. Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi que l'aide publique aux partis politiques (JO, 12-4). V. <i>Code électoral. Élections européennes. Loi. Partis politiques et ci-dessous</i> . |
| 9-4  | AN, Hauts-de-Seine, 2 <sup>e</sup> à AN, Oise, 7 <sup>e</sup> (JO, 15-4). V. <i>Contentieux électoral</i> .   |
|      | 2003-470 DC. Résolution modifiant le RAN ( <i>ibid.</i> ). V. <i>Assemblée nationale</i> .  |
| 24-4 | 2003-470 DC. Loi relative aux assistants d'éducation (JO, 2-5). V. <i>Libertés publiques et ci-dessus</i> .   |

175

– Notes. L. Favoreu, sous CE, 25-10-2002, *Brouant, D*, 2002, chr. p. 3287 ; F. Jacquolot, *ibid.* ; *ADJA*, 2002, p. 1429 ; J.-É. Schoettl, sous 2002-464 DC, 27-12-2002, *PA*, 7-1 ; 2002-465 DC, 13-1, *ibid.*, 20-1 ; 2003-466 DC, *ibid.*, 13-3 ; 2003-467 DC, *ibid.*, 28-3 ; 2003-469 DC, *ibid.*, 8-4 ; J.-P. Camby, 2002-464 DC, 27-12, *PA*, 5-3.

– *Condition des membres*. Une mission *intuitu personæ* a été confiée, pour une brève période, à M. Pierre Mazeaud. Avec succès, il a présidé la table ronde des forces politiques ivoiriennes réunies à

Marcoussis (Essonne) à l'origine, le 24-1, de l'accord de réconciliation nationale (*ibid.*, 27-1). En bonne logique, il ne siègera pas à la séance du Conseil le 20-1 (p. 1681). Le précédent du président Badinter, en septembre 1991 à propos de la Bosnie-Herzégovine, peut être rappelé, en dépit de sa durée (cette *Chronique*, n° 60, p. 205). M<sup>me</sup> Schnapper a publié chez Odile Jacob *Au fur et à mesure* et un article dans *Le Nouvel Observateur*, le 16-1, intitulé « Le communautarisme est-il une fatalité ? ».

– *Décisions*. V. *tableau ci-dessus*.

– « *Demande* ». Pour la première fois, un recours a été présenté contre une loi constitutionnelle, celle relative à l'organisation décentralisée de la République votée par le Congrès du Parlement, le 17-3. Comme jadis, à propos de la loi référendaire, le 6-11-1962, le Conseil a décliné, le 26-3, sa compétence sur la « demande susvisée » (2003-469 DC).

– *Normes de constitutionnalité*. Le Conseil constitutionnel a dénié la qualité de *PFRLR* au principe dit de « faveur » en droit du travail, selon lequel la loi ne peut déroger aux accords collectifs que dans un sens plus favorable aux salariés (2003-465 DC), « à défaut d'ancrage textuel dans la législation républicaine antérieure à 1946 » (J.-É. Schoettl) (cette *Chronique*, n° 104, p. 179). La décision 2003-469 DC emporte récusation de la thèse de la supraconstitutionnalité, cette « idée ahuissante » (G. Vedel).

– *Nouvelle compétence*. À l'image du précédent calédonien (cette *Chronique*, n° 90, p. 183), le Conseil constitutionnel est appelé, par analogie à la procédure de l'article 37 al. 2C, en application du nouvel article 74 C, à opérer un « déclassement » lorsque, postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité d'outre-mer, la loi est intervenue dans le domaine de la compétence de cette dernière.

– *Plan de charge*. Le Conseil constitutionnel a été particulièrement sollicité au cours de la période de référence. Outre l'achèvement du contentieux électoral, l'examen concomitant de projets de lois politiquement sensibles (« Élections des conseillers régionaux ») ou techniquement abondants (« Sécurité intérieure »

comportant 143 articles) a posé, une nouvelle fois, le problème du délai d'examen imparti au titre du contrôle de constitutionnalité, à l'opposé du droit commun processuel. L'idée affleure, semble-t-il, sous la plume autorisée de son secrétaire général, s'agissant de la loi Sarkozy (2003-467 DC), qui observe, à regret, que le Conseil se soit abstenu de soulever d'office des moyens car « il n'était pas possible que ce dernier fasse des investigations détaillées au-delà des articles critiqués » (*PA*, 28-3).

– *Présidence*. M. Guéna s'étant déporté, il a appartenu au conseiller-doyen, M. Michel Ameller, de présider la séance du 9-4 (*AN*, Dordogne, 1<sup>re</sup>, p. 6692). Il en avait été de même, le 17-10-2002 (*AN*, Dordogne, 3e, p. 17565), lorsque MM. Guéna et Dutheillet de Lamothe n'avaient pas pris part au délibéré et au vote.

– *Procédure*. Plusieurs ordres de faits méritent considération, en dehors d'une saisine signée par les députés et les sénateurs de l'opposition et plus encore, « fait sans précédent », par ceux de l'UDF, membres de la majorité (2003-468 DC) et d'une saisine fleurant bon le corporatisme (2003-471 DC). De manière *crescendo*, on isolera, pour le mettre en relief, l'admission du *recours abusif*.

Le Conseil constitutionnel a utilisé la méthode des réserves d'interprétation (ou de consolidation ?) aboutissant à une réécriture partielle de la loi Sarkozy pour la sécurité intérieure (2003-467 DC). L'une d'entre elles a été incorporée, à toutes fins utiles, dans le dispositif en tant que « motif qui est le soutien nécessaire de la décision » (2003-465 DC, *Loi Fillon*). Une « stricte » réserve, traduisant



une manière d'agacement, a accompagné la résolution modifiant le RAN (2003-470 DC).

Au surplus, le Conseil a invité, pour ne pas dire enjoint, à la manière d'une injonction (cette *Chronique* n° 105, p. 202), les autorités compétentes de satisfaire à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi relative à l'élection des conseillers régionaux : un effort d'information des électeurs et des candidats sera utile (2003-468 DC) ; le bulletin de vote de chaque liste dans chaque région devra répondre à des modalités précises afin « d'éviter une nouvelle augmentation de l'abstention » (*ibid.*). Dans le même ordre d'idées, le législateur a été convié au respect du principe de parité (art. 3 C) en ce qui concerne l'élection des membres de l'assemblée de Corse (2003-468 DC).

– *Procédure (suite)*. En censurant pour vice de procédure, l'article 4 de la loi relative à l'élection des conseillers régionaux, le juge, tel un aiguilleur, sinon un contre-pouvoir, a évité de se prononcer sur le fond et plus particulièrement sur le grief d'atteinte au pluralisme des courants d'idées ou d'opinion. Tout en ménageant la susceptibilité de l'institution parlementaire, la décision du Conseil échappera-t-elle à *un lit de justice* ? L'opinion autorisée du sénateur Patrice Gélard laisse planer le doute (« Le Conseil d'État, une 3<sup>e</sup> chambre ? », *Le Figaro*, 11-4). La séparabilité de la censure opérée, en permettant une nouvelle délibération de la loi (art. 10 C), débouche pour la deuxième fois (23-8-1985, *Nouvelle-Calédonie*, cette *Chronique* n° 36, p. 182) sur une technique de mise en conformité mécanique de la loi.

Reste à mentionner la provocation dont le Conseil a été l'objet. Lors de

l'examen par l'Assemblée nationale de la résolution modifiant son règlement intérieur, le 26-3, le président Clément n'a pas hésité à déclarer qu'il voulait lui « faire avaler son chapeau » (p. 2462), en matière de loi autorisant la ratification des engagements internationaux. Non seulement le Conseil devait réagir, mais plus encore, en faisant d'une pierre deux coups, il a réglé la question d'une manière générale à l'égard « des membres du Parlement ». La rivalité fraternelle entre les assemblés lui aura ainsi permis d'examiner l'article 47 RS à l'occasion du contrôle du RAN (2003-470 DC).

– *Recours abusif*. De manière prétorienne et spectaculaire, le juge électoral a décidé de rejeter les requêtes présentées par M. Hauchemaille, le 27-2 (p. 4234), qui ne pouvait se réclamer ni de la qualité d'électeur ni de celle de candidat, en l'espèce. Après avoir permis une progression de l'État de droit (25-7-2000, cette *Chronique* n° 96, p. 218), celui-ci n'avait cessé de nourrir le contentieux. Mais, seul le législateur organique (art. 63 C) sera habilité, le moment venu, à sanctionner d'une amende un tel comportement, à l'instar des juges administratifs (art. R. 741-12 CJA) et judiciaires (art. 32-1 COJ).

V. *Assemblée nationale. Code électoral. Collectivité territoriale. Contentieux électoral. Libertés publiques. Loi. Loi organique. Loi constitutionnelle. Majorité. République.*

#### CONSEIL DES MINISTRES

– *Nouvelle compétence*. Les ordonnances destinées à actualiser le droit

applicable dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie qui relève de la loi en métropole sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes et du Conseil d'État (nouvel art. 74-1 C, rédaction de la LC 2003-276 du 28-3, p. 5568).

– *Délibérations*. V. *Loi*.

– *Innovation*. Pour la première fois, un « conseil des ministres conjoints » réunissant sous la coprésidence du président Chirac et du chancelier Schröder, les ministres allemands et français, s'est tenu, dans la salle des fêtes du palais de l'Élysée, le 22-1, afin de commémorer le 40<sup>e</sup> anniversaire du traité d'amitié entre les deux pays.

V. *Conseil d'État. Loi. Engagements internationaux*.

#### CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Assemblée plénière exceptionnelle*. À l'occasion de l'ouverture du débat national sur les retraites, en présence du Premier ministre et de MM. Fillon et Delevoe, cette formation s'est réunie le 3-2 (p. 2038).

#### CONSTITUTION

– *Bibliographie*. R. Ben Achour et J. Gicquel (dir.), *Regards croisés sur les constitutions tunisienne et française*, Les Publications de la Sorbonne (Paris-I), 2003 ; E. Mella, « La promulgation de la Constitution », *RDP*, 2002, p. 1705 ; D. Maus, « Archives constitutionnelles et mémoire de la République », *RFAP*, n° 102, avril, p. 245.

V. *Conseil constitutionnel. Congrès du Parlement. Loi constitutionnelle. Révision de la Constitution*.

#### CONSULTATION LOCALE

– *Organisation décentralisée de la République*. La consultation des électeurs intéressés est prévue à trois reprises par la LC 2003-276 du 28-3 (p. 5568) : création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou modification de son organisation (nouvel art. 72-1 C, al. 3) ; changement de statut d'une collectivité située outre-mer ou portant sur son organisation, ses compétences, son régime législatif, la consultation pouvant être décidée par le président de la République (nouvel art. 72-4 C), et création par la loi d'une collectivité se substituant à un département ou à une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée unique pour ces deux collectivités (nouvel art. 73 C, al. 7).

V. *Collectivités territoriales. Peuple français. Pétition. Référendum*.

#### CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. « Bilan du contentieux des élections législatives des 9 et 16-6-2002 », *CCC*, n° 14, 2003, p. 31.

– *Annulation de l'élection d'un député*. L'élection de M. Brard (C) a été annulée (30-1, *AN*, Seine-Saint-Denis, 7<sup>e</sup>) (p. 2441) au motif que des faits ont altéré la sincérité du scrutin. En pareille matière, il s'est agi d'un affichage à caractère massif dans l'ensemble de la ville de Montreuil, en violation de l'article L 51 du code électoral, d'une part, et de la

distribution d'un tract comportant des informations inexactes relatives à ses concurrents, pouvant induire en erreur des électeurs, d'autre part. Il manquera, en effet, à l'un d'entre eux, deux voix pour atteindre le seuil de participation au ballottage. En bonne logique, le juge a annulé les opérations du premier tour, et par voie de conséquence, celles du second (cette *Chronique* n° 105, p. 192). En revanche, M. Brard n'a pas été frappé d'inéligibilité car c'est à tort que la CCFP avait rejeté son compte de campagne en estimant qu'il avait bénéficié du concours de la section de Montreuil du PCF. Cette dernière, a jugé le Conseil (*ibid.*), n'est qu'une « représentation locale de ce parti, lequel relève des articles 8 et 9 de la loi 11-3-1988 ». Le candidat communiste devait retrouver son siège à l'occasion de l'élection partielle, le 23-3 (p. 5311).

– *Démission d'office de députés.* Sur saisine de la CCFP, l'irrégularité affectant un compte de campagne a été à l'origine de l'inéligibilité de M. Hogue (UMP) (30-1, AN, Eure-et-Loir, 3<sup>e</sup>) (p. 2449). Ayant bénéficié d'un avantage prohibé d'une personne morale (une avance de l'imprimeur), la régularisation étant intervenue à la suite des demandes d'explications de la CCFP, le Conseil constitutionnel l'a déclaré démissionnaire d'office (art. L. 136-1 du code électoral). De la même manière, M. Samot (NI) (27-2, AN, Martinique, 3<sup>e</sup>) (p. 4232) a été privé de son mandat, au motif que son association de financement n'a été constituée que six mois après l'élection, à la suite d'une demande de la CCFP, et, qui plus est, pour avoir bénéficié de la part d'une personne morale d'un avantage interdit par l'article L. 52-8 du code électoral.

– *Élections des députés.* On se bornera à envisager divers aspects.

I. Sur recours de la CCFP, le juge électoral s'est prononcé sur la régularité des comptes de campagne, dont le dépôt s'impose à tout candidat, dès lors qu'un retrait de candidature n'a pas été opéré dans les conditions fixées par l'article R. 100 du code électoral (27-3, AN, Val-de-Marne, 9<sup>e</sup>) (p. 5823). En revanche, une déclaration irrégulière ne saurait être prise en considération (20-3, AN, Nord, 10<sup>e</sup>) (p. 5452).

Au prix d'une simplification, le Conseil a prononcé l'inéligibilité de candidats au moyen de décisions *collectives* pour les raisons habituelles ci-après : règlement de dépenses électorales par ceux d'entre eux ayant désigné un mandataire financier, en dehors des « menues dépenses » (30-1, *Angelini*) (p. 2445) ; non-dépôt (30-1, *Matmati*) (p. 2447) ; dépôt hors délai (6-2, *Hervé*, p. 2601) ; défaut de présentation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables (6-2, *Rosset*) (p. 2602) ; défaut de pièces justificatives de dépenses (6-2, *Prost*, p. 2609) en l'absence d'une régularisation ultérieure devant le Conseil (20-3, AN, Doubs, 3<sup>e</sup>) (p. 5457). Une utile précision a été apportée, à cet égard : une association de financement peut régulièrement agir, même si sa publication au *JO* n'est pas intervenue (20-1, AN, Val-de-Marne, 4<sup>e</sup>) (p. 1683). Le juge n'a pas donné suite à une demande de consultation de compte de campagne du candidat élu (20-1, AN, Moselle, 1<sup>re</sup>) (p. 1680).

D'une manière générale, le Conseil étant appelé à constater l'inéligibilité ne saurait prendre en considération la bonne foi alléguée, laquelle « n'est pas de nature à faire obstacle » à l'applica-

tion des dispositions législatives (27-2, AN, Nièvre, 3<sup>e</sup>) (p. 4229). *Dura lex, sed lex* ! La jurisprudence s'est enrichie sur un aspect : le maintien d'un message sur le site Internet jusqu'au jour du scrutin n'a pas été regardé comme une opération prohibée au sens de l'article L 49 du code électoral « dès lors qu'il n'est pas allégué que des modifications auraient été apportées à [son] contenu après le vendredi à minuit » (20-1, AN, Paris, 1<sup>re</sup>) (p. 1684).

180

II. D'un point de vue didactique, le Conseil constitutionnel a été amené à rappeler quelques vérités d'évidence (cette *Chronique* n° 105, p. 195).

L'absence du nom et du domicile de l'imprimeur sur les tracts, contraire à l'article 2 de la loi du 29-07-1881, n'a pas pour effet de faire obstacle à la vérification du compte de campagne (20-1, AN, Seine-et-Marne, 3<sup>e</sup>) (p. 1681). Une incompatibilité « qui ne peut qu'apparaître qu'après l'élection est sans incidence sur la régularité de celle-ci » (20-1, AN, Val-de-Marne, 4<sup>e</sup>) (p. 1683). Une inéligibilité à un mandat local ne s'étend pas aux élections législatives (20-1, AN, Seine-et-Marne, 3<sup>e</sup>) (p. 1681). De la même façon, la présence d'une affiche d'un candidat dans un bureau de vote n'est pas de nature à altérer la sincérité du scrutin (30-1, AN, Paris, 19<sup>e</sup>) (p. 2440); au même titre qu'une injure proférée par un électeur à l'encontre d'un candidat (30-1, AN, Pyrénées-Orientales, 3<sup>e</sup>) (p. 2442). Ne constitue pas une pression sur les électeurs le fait d'avoir fait imprimer la mention « République française » sur ses bulletins de vote, ni de se référer dans ses affiches et documents de propagande électorale aux orientations politiques définies par le président de la République (30-1, AN,

Réunion, 1<sup>re</sup>) (p. 2444). Enfin, pour céder à l'anecdote, la célébration d'une fête traditionnelle (celle des fraises à Woippy) ne saurait être regardée comme un avantage indu pour le maire proclamé député (20-1, AN, Moselle, 1<sup>re</sup>) (p. 1680).

Au final, le Conseil a fait preuve de la diligence nécessaire (7 mois). Il a rendu 238 décisions dont 101 au titre du contentieux ordinaire et 139 pour les comptes de campagne et accueillir le recours abusif. Il a prononcé 7 invalidations (5 annulations et 2 démissions d'office); 563 candidats ont été frappés d'inéligibilité et 38 non-lieux à déclarer l'inéligibilité ont été prononcés.

#### V. Conseil constitutionnel.

#### COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Composition*. Après renouvellement des membres parlementaires de la formation de jugement (cette *Chronique*, n° 105, p. 192), ladite cour est présidée par M. Le Gall; les membres de la commission d'instruction et celle des requêtes ont été désignés à compter du 10-2 (p. 2276).

– *Commission d'instruction*. Tandis que le parquet général requérait un non-lieu pour M. Évin, ministre de la Santé de 1988 à 1991, mis en examen en juin 1999 dans l'affaire du sang contaminé (cette *Chronique*, n° 91, p. 212) le 16-1 (*Le Figaro*, 17-1), la commission a décidé le renvoi devant la formation de jugement de M. Gillibert, ancien secrétaire d'État aux handicapés de 1988 à 1993, le 23-1, pour escroquerie. Celui-ci devait se

pourvoir en cassation contre l'arrêt (BQ, 24-1 et 25-3).

– *Commission des requêtes*. Des familles de victimes de la maladie de Creutzfeld-Jakob (dite de la *vache folle*) ont déposé le 22-1 des plaintes contre les ministres de l'Agriculture en fonction entre 1988 et 1997 (BQ, 23-1).

#### V. Gouvernement. Ministres.

### DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie*. H. Haenel, *Justice, Police et Sécurité dans l'Union européenne*, Fondation Robert-Schuman, 2003 ; F. Chaltiel, « La souveraineté de l'Union européenne à la croisée des chemins », *PA*, 22-1.

– *Déchéance du mandat européen*. Le tribunal de première instance des Communautés européennes a confirmé, le 10-4, la déchéance du mandat de M. Le Pen, constaté par le Parlement européen, le 23-10-2000 (*Le Monde*, 12-4) (cette *Chronique*, n° 97, p. 147).

– *Nouveau transfert de compétence (art. 88-2 C)*. Aux termes de la LC 2003-267 du 25-3 (p. 5344), « la loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement des traités sur l'Union européenne », en l'occurrence la décision-cadre de l'Union européenne du 13-6 2002 (cette *Chronique*, n° 90, p. 212).

– *Transposition des directives communautaires*. Conformément à la proposition de M<sup>me</sup> Noëlle Lenoir au conseil des ministres, le 6-11-2002 (cette *Chronique*, n° 105, p. 196), le déficit de trans-

position de la France a baissé de 3,8 % à 3,5 % au 15-3, lui permettant de remonter du 15<sup>e</sup> au 11<sup>e</sup> rang des pays de l'Union européenne. Le gouvernement a pris la décision de préparer deux projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation communautaire (DDAC) par an (AN, Q, p. 3141 et 3313).

V. *Autorité juridictionnelle. Élections municipales. Engagements internationaux.*

### ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie*. P. Perrineau et C. Ysmal (dir.), *Le Vote de tous les refus. Les élections présidentielle et législatives de 2002*, Presses de Sciences po, 2003 ; Sofres, *L'État de l'opinion 2003*, présenté par O. Duhamel et Ph. Méchet, Seuil ; Élections (dossier), *RFDA*, 2002, p. 889 et 1035. V. *Vote*.

– *Article 7 C*. La LC 2003-276 du 28-3 modifie le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 7 C en ce qui concerne le second tour de l'élection du président de la République qui a lieu non plus « le deuxième dimanche » suivant le premier tour, mais « le quatorzième jour suivant ». Cette modification permet d'éviter que le scrutin n'ait lieu dans les départements d'Amérique alors que les résultats de la métropole y sont connus en raison du décalage horaire : les deux tours de scrutin pourront ainsi s'y dérouler la veille. Cette disposition a été étendue aux élections européennes (loi 2003-327 du 11-4) (p. 6488).

## ÉLECTIONS EUROPÉENNES

– *Mode de scrutin.* La loi 2003-327 du 11-4 (p. 6488) modifie le cadre spatial dans lequel les « membres » du Parlement européen, terme substitué à celui de « représentant », sont élus. Il est mis fin à la circonscription unique ou nationale au profit de circonscriptions interrégionales (nouvelle rédaction de l'art. 3 de la loi du 7-7-1977) (CCF, n° 3, p. 136), en vue de « resserrer leurs liens avec les électeurs et leur donner un meilleur ancrage territorial » (rapport Gélard, S, n° 192, p. 35). Ces circonscriptions sont au

182

nombre de huit : Nord-Ouest ; Ouest ; Est ; Sud-Ouest ; Sud-Est ; Massif central-Centre ; Île-de-France et Outre-Mer. Les sièges à pourvoir sont répartis entre celles-ci proportionnellement à leur population (nouvel art. 4). Au surplus, la loi du 11-4 supprime le cautionnement et abaisse à 3 % des suffrages exprimés le seuil de remboursement auquel une liste de candidats peut prétendre. Le plafond des dépenses est fixé à 1 150 000 euros par liste. Quant au vote des Français de l'étranger, il est désormais aligné sur le régime de droit commun : à savoir, l'inscription sur une liste électorale en France (art. L. 12 du code électoral) et non plus sur les listes des centres de vote. En dernière analyse, le contentieux porté devant le Conseil d'État est dorénavant ouvert au ministre de l'Intérieur (nouvel art. 25 de la loi du 7-7-1977).

V. *Incompatibilité parlementaire.*

## ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Élections partielles.* À l'issue du scrutin de ballottage, consécutif à une décision

d'annulation du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 105 p. 192) ou déclarant démissionnaire d'office un député (p. 2153), ont été proclamés députés le 2-2 : M<sup>me</sup> Petit (S) (Paris, 7<sup>e</sup>), M. Mothron (UMP) (Val-d'Oise, 5<sup>e</sup>) (p. 2153) et le 23-3 : MM. Huwart (app. S) (Eure-et-Loir, 3<sup>e</sup>) ; Brard (C) (Seine-Saint-Denis, 7<sup>e</sup>) et Brial (UMP) (Wallis-et-Futuna) (p. 5311). Pour la première fois, sous la XII<sup>e</sup> législature, un siège, celui de l'Eure-et-Loir, a changé de tendance politique, allant de l'UMP à la gauche.

## ÉLECTIONS MUNICIPALES

– *Droit de vote et d'éligibilité des ressortissants de l'Union européenne.* Le ministre de l'Intérieur indique que 166 031 d'entre eux se sont inscrits sur les listes électorales en 2001 et 167 053 en 2002. Parmi les 14 nationalités, les ressortissants portugais sont les plus nombreux (57 496), suivis des Italiens (36 825). Les ressortissants finlandais sont les moins nombreux (341). Aux dernières élections municipales de 2001, 1 348 ressortissants communautaires ont été candidats dans les communes de 3 500 habitants et plus ; 204 ont été élus : 83 Portugais, 28 Italiens et 23 Espagnols (AN, Q, p. 220).

Au surplus, rien ne s'oppose à ce que lesdits ressortissants élus conseillers municipaux exercent éventuellement les fonctions d'assesseur, même à l'occasion d'élections nationales (art. R. 44 du code électoral) (AN, Q, p. 2059). En revanche, la question demeure ouverte s'agissant de leur participation aux consultations locales ou aux pétitions prévues dans le cadre d'une collectivité territoriale (v. rapport Clément, AN, n° 376, p. 101).

## ÉLECTIONS RÉGIONALES

– *Bibliographie*. G. Courtois, « L'explosive réforme électorale », *Le Monde*, 11-2.

V. *Code électoral. Conseil constitutionnel. Responsabilité gouvernementale.*

## ÉLECTIONS SÉNATORIALES

– *Élection partielle*. L'annulation par le Conseil constitutionnel de l'élection de M. Bergelin (UMP) (Haute-Saône) le 19-12-2002 (cette *Chronique*, n° 105, p. 193) a été à l'origine d'une consultation, le 9-2, remportée par M. Krattin-ger (S) (p. 2558).

V. *Élections régionales. Sénat.*

## ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

– *Bibliographie*. F. Chaltiel, « La souveraineté et l'Union européenne à la croisée des chemins », *PA*, 22-1.

– *Article 128 RAN*. La disposition prévoyant qu'il « ne peut être présenté d'amendement » à un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'une convention a été supprimée le 26-3 (p. 2461), afin de permettre que l'Assemblée nationale puisse, comme le Sénat, écarter une convention lorsque le projet d'autorisation en vise plusieurs ou la rétablir si elle a été écartée par le Sénat. En réponse à l'allusion au règlement du Sénat évoqué au cours de la discussion, la décision 470 DC du 9-4 précise que « cette suppression comme l'absence, depuis l'origine, de toute référence aux amendements dans...

le règlement du Sénat » ne saurait être interprétée comme permettant au Parlement d'assortir son autorisation de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives (sur la question, v. notre *Droit parlementaire*, p. 212).

– *Conseil des ministres franco-allemands*. Aux termes de la déclaration adoptée, le 22-1, à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire du traité de l'Élysée, il a été convenu que les sommets prendront la forme d'un conseil des ministres, préparé par les ministres des Affaires étrangères. Ce conseil « assurera la coordination de la coopération franco-allemande au plus haut niveau ainsi que le suivi de sa mise en œuvre dans les domaines d'action prioritaire ». Des conseils restreints pourront être réunis pour traiter de sujets spécifiques. De plus, le ministre concerné du pays partenaire assistera, le moment venu, au conseil des ministres de l'autre partie et sera invité à présenter des projets de législation commune (*BQ*, 23-1).

– *Mandat d'arrêt européen*. V. *Autorité judiciaire*.

– *Publication du traité de Nice*. Le décret 2003-267 du 18-3 (p. 4940) accomplit cette formalité substantielle.

## GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. D. Biroste, « Les fonds spéciaux » II, *RFFP*, n° 81, mars, p. 2003.

– *Déclarations*. En application du nouvel article 72-4 C (rédaction de la LC du 28-3-2003), le gouvernement est tenu de faire une déclaration, suivie d'un débat, devant chaque assemblée parle-

mentaire, lorsque le président de la République décide le recours à une consultation portant sur un changement de statut d'une collectivité territoriale située outre-mer.

Conformément à l'invitation présidentielle (*infra*), le gouvernement a organisé, le 26-2, un débat sur l'Irak à l'Assemblée nationale (p. 1417) et au Sénat (p. 971), après celui des 8/9-10 derniers.

– *Pouvoir permanent d'habilitation législative (nouvel art. 74-1 C.)*. V. *Habilitation législative*.

184

– *Pouvoir de proposition*. Aux termes du nouvel article 72-4 C (rédaction de la LC du 28-3), le gouvernement peut proposer au président de la République de consulter les électeurs d'une collectivité ultra-marine en cas de changement de statut ou de modification de son organisation et de ses compétences.

V. *Habilitation législative. Ministres. Premier ministre. Responsabilité gouvernementale*.

## GROUPES

– *Assemblée nationale*. À l'instar de son homologue sénatorial (cette *Chronique*, n° 105, p. 198), le groupe de l'Union pour la majorité présidentielle a décidé de modifier sa dénomination en « groupe de l'Union pour un mouvement populaire », le sigle UMP restant inchangé (*JO*, 5-3).

## HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie*. Chr. Maugüé, « Le contrôle des ordonnances de codification », *RFDA*, 2002, p. 917 ; C. Rojinsky, « Les ordonnances oubliées de la onzième législature », *JCP*, 26-2, n° 9, p. 329.

– *Innovation*. Le nouvel article 74-1 C (rédaction de la LC du 28-3) confère au gouvernement une habilitation *permanente* pour actualiser le droit applicable dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, par voie d'ordonnances, avec les adaptations nécessaires concernant les dispositions de nature législative en vigueur en métropole. Ces ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication et deviennent caduques faute d'une ratification *expresse* par le Parlement dans le délai de 18 mois suivant leur publication.

– *Ratification*. La loi 2003-339 du 14-4 (p. 6632) porte ratification de l'ordonnance 2000-549 du 15-6-2000 relative à la partie législative du code de l'éducation.

V. *Collectivités territoriales. Gouvernement. Loi*.

## IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. M. Le Roux, député (S) (Seine-Saint-Denis, 1<sup>re</sup>) a été condamné, le 5-2, par le tribunal de Bobigny pour avoir aidé une famille à réintégrer son logement dont elle avait été expulsée (*Libération*, 6-2). La cour d'appel de



Paris a confirmé, le 25-4, le renvoi devant le tribunal correctionnel de M. Cambadélis (Paris, 20<sup>e</sup>) (S), poursuivi dans l'affaire des emplois fictifs de la MNEF (*Le Monde*, 26-4). Une ordonnance de non-lieu a été rendue, le 24-4, par un juge d'instruction du TGI de Poitiers, à l'égard de M<sup>me</sup> Royal (Deux-Sèvres, 2<sup>e</sup>) (S) dans le différend qui l'opposait à ses anciennes collaboratrices (*Le Monde*, 3-5).

#### V. Assemblée nationale.

### INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Mandat de membre du Parlement européen.* La loi 2003-327 du 11-4 (p. 6488) opère un alignement avec la condition des parlementaires nationaux, telle qu'elle résulte de la loi du 5-4-2000 (cette *Chronique*, n° 94, p. 179). À ce titre, le cumul est autorisé avec un mandat de conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants, de président de conseil régional ou de président de conseil général et de maire.

#### V. Élections européennes.

### IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Article 40 C.* De manière classique, M<sup>me</sup> N. Ameline, ministre déléguée à la parité, a opposé l'article 40 C à la fin de la discussion générale de la proposition de loi tendant à ouvrir le droit à la retraite à taux plein pour les salariés ayant cotisé 40 annuités avant d'atteindre l'âge de 60 ans, inscrite à la « niche » du groupe communiste le 11-3 (p. 1869). Après réunion du bureau de

la commission des finances, son président, M. Méhaignerie, constata que l'article 40 C s'appliquait, en rappelant que la même proposition de loi avait subi un sort identique le 20-12-2002 (cette *Chronique*, n° 101, p. 140).

### LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* J.-F. Burgelin, « Les droits fondamentaux de l'homme européen », *Les Annonces de la Seine*, 13-1 ; O. Gohin, « La citoyenneté dans l'outre-mer français », *L'État et les Outre-Mers*, RFAP, n° 101, 2002, p. 69 ; K. Bird et M. Dubesset, « La parité en politique : espoirs et désillusions », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n° 289, mars 2003, p. 65 ; J.-M. Poisson, « La fin des avantages exclusifs accordés aux femmes dans la fonction publique », *RDP*, 2003, p. 239 ; V. Amiraux, « Islam, le voile qui cache le débat », *Libération*, 25-4.

– *Communication audiovisuelle.* Par décret du 23-1 (p. 1514), un renouvellement du CSA a été opéré (cette *Chronique*, n° 98, p. 185). M<sup>me</sup> Vincent, nommée par le président de la République, remplace M<sup>me</sup> Fatou ; le président du Sénat a renouvelé pour un mandat entier M<sup>me</sup> Flüry-Hérard (cette *Chronique*, n° 102, p. 158), et le président de l'Assemblée nationale a désigné M. Dutoit en lieu et place de M. Wiehn. Un code de déontologie a été adopté, le 4-2 (*La Lettre du CSA*, n° 159, février, p. 6).

– « *Conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique* ». Consécration de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (9-4-1996, *Statut d'autonomie de la Polynésie française*, cette *Chronique*,

n° 78, p. 191), les collectivités territoriales de la République ne peuvent y déroger, fût-ce à titre expérimental (nouvel art. 72 C, al. 4, rédaction de la LC du 28-3).

– *Droit à l'instruction*. V. ci-dessous.

– *Droit d'asile*. V. *Autorité juridictionnelle*.

– *Droits de l'enfant*. Les décrets 2003-372 et 373 du 15-4 (p. 7303 et 7306) portent publication du protocole facultatif à la convention les concernant, fait à New York, le 25-5-2000, concernant la vente, la prostitution et la pornographie, d'une part, et leur implication dans les conflits armés, d'autre part.

– *Égalité devant la loi*. La décision 2003-471 DC (p. 7641) rendue par le Conseil constitutionnel, le 24-4 (p. 7641), a fait bonne justice des critiques adressées à la loi relative aux assistants d'éducation, sous le bénéfice de deux réserves d'interprétation. Le principe d'égalité entre les établissements d'enseignement public est respecté, dès lors que les crédits répartis par les autorités administratives le seront sur des critères objectifs et rationnels, de manière à satisfaire le droit à l'instruction posé par le 13<sup>e</sup> alinéa du préambule de la Constitution de 1946. Quant à la priorité accordée aux étudiants boursiers, elle ne méconnaît pas l'article 6 de la Déclaration de 1789, car elle s'entend à « aptitudes égales », pour écarter cet argument contre-productif.

– *Égalité et préférence locale*. À l'exemple de la Nouvelle-Calédonie, le communautarisme progresse : une LO peut prévoir, sur le fondement du nouvel article 74 C (rédaction de la LC du 28-3), que des mesures justifiées par les nécessités

locales seront prises par une collectivité d'outre-mer « en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ».

– *Garanties pour l'exercice des libertés publiques*. Dans le même ordre d'idées, sous le contrôle de l'État (art. 72 C, al. 6), les collectivités d'outre-mer peuvent participer à l'exercice des compétences que celui-ci conserve « dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour [leur] exercice » (nouvel art. 74 C, al. 3).

– *Liberté contractuelle et sécurité juridique*. À la faveur de l'examen de la loi Fillon relative aux salariés et au temps de travail, le Conseil constitutionnel a enrôlé, parallèlement à l'article 4 de la Déclaration de 1789, l'article 16 de cette même Déclaration, pour la première fois (2002-465 DC).

– *Non-discrimination*. La loi 2003-88 du 3-2 (p. 2104), d'origine parlementaire, aggrave les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe.

– *Parité*. Sur les 963 vice-présidences des conseils généraux, 82 étaient détenues par des femmes, soit 8,5 % du total, indique le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 2518). Une nouvelle femme, M<sup>me</sup> Marie-George Buffet, a accédé à la tête d'une formation politique, celle du PCF, à l'issue de son congrès de la Plaine-Saint-Denis, le 3-4 (cette *Chronique*, n° 93, p. 233).

– *Privatisation*. La loi 2003-322 du 9-4 (p. 6326) prévoit le transfert au secteur

privé de la majorité du capital de la société Air France.

– *Respect de la vie privée.* Pour avoir révélé l’homosexualité d’un élu, sans son accord, selon la pratique de l’outing, un journaliste a été condamné par le TGI de Paris, le 10-3 (*Le Monde*, 12-3).

– *Respect du pluralisme.* Le CSA a appelé l’attention de TF1 et de France 2 sur des déséquilibres constatés dans les journaux télévisés (*La Lettre du CSA*, n° 158, janvier, p. 20).

– « *Sécurité intérieure* ». La loi Sarkozy (2003-239) a été promulguée, le 18-3 (p. 4761), après examen par le Conseil constitutionnel (2003-467 DC). Au prix de réserves d’interprétation, il en a validé les dispositions, en vérifiant, selon sa démarche habituelle, que le législateur n’était pas demeuré en deçà de sa compétence ; qu’il avait adopté une rédaction claire, précise et qu’il s’était évertué à assurer la conciliation entre les exigences de l’ordre public et l’exercice des libertés constitutionnellement garanties, en matière d’utilisation des traitements automatisés des données nominatives (art. 21 et 25 de la loi déférée) ou de racle sur la voie publique (art. 50 et 51) pour s’en tenir à ces exemples démonstratifs. Ce faisant, le Conseil a utilisé un autre moyen d’action en indiquant au juge sa démarche, à propos de la mendicité agressive (art. 65) ou de l’outrage au drapeau ou à l’hymne national (art. 113), tout en s’abstenant, notons-le, de soulever d’office d’autres griefs.

V. *Conseil constitutionnel. Président de la République. République.*

LOI

– *Bibliographie.* E. Grass, « L’inflation législative a-t-elle un sens ? », *RDP*, 2003, p. 139 ; K. Michelet, « La loi inconstitutionnelle », *RFDA*, 2003, p. 23 ; J.-É. Schoettl, « La loi “Fillon I” devant le Conseil constitutionnel », *PA*, 30-1.

– *Article 39 C.* La décision 468 DC du 3-4 précise la portée de l’article 39 C prescrivant que les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d’État. En l’espèce, la méconnaissance de cette consultation était reprochée à la loi sur l’élection des conseillers régionaux, le texte délibéré en conseil des ministres n’étant pas celui qui avait été soumis au Conseil d’État : le seuil de 10 % des électeurs inscrits pour l’accès au second tour y avait en effet été substitué au seuil de 10 % des suffrages exprimés, de sorte que la nature de la question posée au Conseil d’État s’en trouvait modifiée. Le conseil des ministres peut certes modifier le texte, mais à condition d’avoir été éclairé, comme l’a voulu le constituant, par cet avis ; il en résulte que « l’ensemble des questions posées par le texte adopté par le conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d’État lors de la consultation ». La décision précise que le seuil de 10 % des électeurs inscrits « n’a été évoqué à aucun moment lors de la consultation de la commission permanente du Conseil d’État » et conclut que les requérants sont fondés à soutenir que cette disposition a été adoptée selon une procédure irrégulière. La déclaration de contrariété à la Constitution pour ce motif formel a dispensé le Conseil de se prononcer sur les griefs de fond allégués à l’encontre du seuil de 10 % des inscrits (cons. 11).

– *Assimilation législative*. V. *Collectivités territoriales*.

– *Conformité de la loi pour la sécurité intérieure*. V. *Libertés publiques*.

– *Conformité de la loi relative aux assistants d'éducation*. V. *Libertés publiques*.

– *Conformité de la loi relative aux salaires et au temps de travail*. V. *Libertés publiques*.

– *Égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux*. La loi sur l'élection des conseillers régionaux est contraire au principe d'égalité invoqué par les saisissants, les règles applicables à l'élection des conseillers régionaux (alternativement un candidat de chaque sexe) n'étant pas étendues à l'élection de l'Assemblée de Corse qui reste régie par l'article L 370 du code électoral. Mais le Conseil ne pourrait mettre fin à cette rupture d'égalité qu'en censurant la nouvelle disposition applicable aux conseils régionaux, et cette censure méconnaîtrait la volonté du constituant de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. Il appartiendra donc à la prochaine loi relative à l'Assemblée de Corse d'y mettre fin : nouvelle injonction au législateur (cons. 28 de la décision 468 DC du 3-4). V. *Nouvelle délibération*.

– *Intelligibilité de la loi*. La complexité du nouveau mode de scrutin régional est reconnue par la décision 468 DC qui l'impute à « un objectif que le législateur a pu regarder comme d'intérêt général » : concilier la représentation proportionnelle dans le cadre d'un vote régional, la constitution d'une majorité et la restauration d'un lien entre

conseillers régionaux et départements. Le texte n'est donc pas contraire à l'objectif constitutionnel d'intelligibilité de la loi, mais sous les réserves multiples qu'énonce le Conseil, qui invite les autorités compétentes à informer les électeurs et les candidats, à leur expliquer les paradoxes du scrutin, et prescrit même les mentions que devront comporter les bulletins de vote (cons. 18 et 19). V. *Code électoral. Élections. République*.

– *Loi expérimentale*. Le nouvel article 37-1 C, issu de la LC du 28-3 en consacre l'existence, suivant la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour « un objet et une durée limités ». Dans les conditions prévues, les collectivités territoriales peuvent de la sorte « déroger aux dispositions législatives [...] qui régissent l'exercice de leurs compétences » (nouvel art. 72 C, al. 4). V. *Collectivités territoriales*.

– *Loi « Fillon »*. Saisi par les députés socialistes de la loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, le Conseil a confirmé sa jurisprudence antérieure (388 DC du 30-3-1997, cette *Chronique*, n° 82, p. 206). Le principe « de faveur » n'est pas un *PFRLR* et si la liberté contractuelle n'est pas en soi un principe constitutionnel, l'atteinte aux contrats légalement conclus ne peut être justifiée que par un motif d'intérêt général, sauf à méconnaître les exigences des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789. La décision 465 DC du 13-1 apporte toutefois une réserve d'interprétation en limitant la portée de la disposition contestée aux litiges à venir.

– *Spécialité législative*. V. *Collectivités territoriales*.

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Validation législative.*

LOI AUTORISANT LA RATIFICATION  
DES ENGAGEMENTS  
INTERNATIONAUX

– *Bibliographie.* P. Jan, « Sus à l'écran législatif ! » (CE, 8-7 2002, *Commune de Porta, PA*, 20-2.)

V. *Engagements internationaux. Séance.*

LOI CONSTITUTIONNELLE

– *Bibliographie.* F. Luchaire et Y. Luchaire, *Décentralisation et Constitution. Commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, Economica, 2003 ; H. Moutouh, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles : suite et fin », *D*, 24-4, p. 1099 ; J.-É. Schoettl, « Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnelle ? », *PA*, 8-4.

– *Incompétence du Conseil constitutionnel.* Par une saisine fortement motivée (mais non signée par R. Badinter), les sénateurs socialistes ont déféré la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République. Au fond, les saisissants invoquaient l'interdiction de réviser la forme républicaine du gouvernement que violerait ce texte, notamment en ce qui concerne l'article 3 C et plus particulièrement son alinéa 2 (« aucune section du peuple... »). C'est en effet une interprétation substantielle du dernier alinéa de l'article 89 C que retenait la saisine, contrairement à

l'interprétation formelle défendue par les observations du gouvernement. Mais la décision 469 DC du 26-3 n'a pas tranché ce point, se bornant à déclarer que le Conseil « ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle ». Il coupe court ainsi aux espoirs (ou aux craintes...) qu'avait inspirés le 19<sup>e</sup> considérant de la décision *Maastricht II* (312 DC du 2-9-1992, *Rec.*, p. 80) précisément invoqué par la saisine. Les « limites » sous réserve desquelles « le pouvoir constituant est souverain » ne sont donc pas susceptibles d'un contrôle juridictionnel. Il en résulte que la distinction fortement marquée par la saisine entre le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé est pratiquement inopérante en droit positif.

– *Loi constitutionnelle ou révision ?* La saisine précitée justifiait la compétence du Conseil constitutionnel par les termes de l'article 61 C (« loi votée par le Parlement »), alors que la décision 469 DC parle de « révision constitutionnelle » et semble donc tenir pour sans portée le titre de « loi » donné au texte déféré. On rappellera cependant la formule finale de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La présente loi sera exécutée comme Constitution de la République »...

V. *Collectivités territoriales. Congrès. Révision de la Constitution.*

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie.* M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal général et à la théo-*

rie de l'impôt, LGDJ, 5<sup>e</sup> éd., 2003 ; J.-P. Camby, « Le contrôle de la loi de finances pour 2003 par le Conseil constitutionnel entre constitutionnalité et proportionnalité », *PA*, 5-3.

## LOI ORGANIQUE

– *Conformité de la LO relative aux juges de proximité*. La loi Perben (2003-153 du 26-2) a été promulguée (p. 3479), après saisine du CC (2003-466 DC).

### V. Autorité judiciaire.

190

## MAJORITÉ

– *Division*. « Fait sans précédent », comme le souligne la saisine, les députés UDF se sont associés à ceux de l'opposition pour déférer au Conseil constitutionnel la loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen. Figurent en effet comme premiers signataires : MM. Ayrault (S), Bayrou (UDF), Bocquet (C), ainsi que MM. Schwartzberg (PRG) et Cochet (Verts).

V. *Conseil constitutionnel. Responsabilité du gouvernement*.

## MINISTRES

– *Ministres de proximité*. À son tour (cette *Chronique*, n° 104, p. 190), M. Perben s'est rendu en Lorraine du 19 au 23-2 (*BQ*, 19-2).

### V. Gouvernement. Premier ministre.

## MISSIONS D'INFORMATION

– *Création*. Deux alinéas ajoutés le 6-3 à l'article 145 RAN prévoient que des missions d'information peuvent être créées par la conférence des présidents sur proposition du président de l'Assemblée ; leur régime est identique à celui des missions d'information décidées par une commission permanente en son sein, mais leurs rapports peuvent donner lieu à un débat sans vote en séance publique (p. 2452). Ces dispositions ont été déclarées conformes sous réserve du caractère temporaire des missions et de leur « simple rôle d'information », ainsi que de la priorité du gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour (470 DC du 9-4).

– *Mission d'évaluation et de contrôle*. La commission des finances a décidé de reconstituer la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) créée sous la précédente législature (cette *Chronique*, n° 92, p. 217), en conservant ses règles particulières de fonctionnement, notamment la parité entre les groupes de la majorité (6 UMP et 3 UDF) et de l'opposition (6 S et 3 C & R), ainsi que la coprésidence (*BQ*, 20-1) de l'opposition. Elle a désigné ses deux coprésidents le 29-1, MM. Yves Deniaud (UMP) et Augustin Bonrepaux (S) (*BAN*, 21, p. 14).

### V. Commissions.

## MOTION RÉFÉRENDAIRE

– *Sénat*. Conformément à l'article 67 RS (motion tendant à soumettre au référendum un projet de loi portant sur les matières définies à l'article 11 C), M. M. Dreyfus-Schmidt (S) a déposé le 4-3 une motion visant le projet relatif à

l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen. Bien que l'article 67 RS dispose que « cette motion est discutée dès la première séance publique suivant son dépôt », le président Poncelet renvoya au lendemain sa discussion et donna la parole au ministre de l'Intérieur pour présenter son projet, provoquant les protestations des sénateurs de l'opposition qui quittèrent l'hémicycle pendant le discours de M. Sarkozy. La motion fut rejetée par 199 voix contre 109 (*InfoSénat*, 825, p. 7).

#### MOTIONS DE PROCÉDURE

– *Article 48, alinéa 3 C.* La possibilité de soulever la question préalable à l'encontre d'un texte inscrit à l'ordre du jour des séances mensuelles réservées à l'initiative parlementaire a été supprimée, afin d'assurer que les propositions de l'opposition soient effectivement discutées. La nouvelle rédaction de l'article 91 RAN, adoptée le 26-3 (p. 2460), maintient l'exception d'irrecevabilité et le renvoi en commission, mais elle consacre la limitation à 15 minutes (au lieu de 1 h 30) du temps de parole de son auteur, déjà appliquée en vertu d'un accord en conférence des présidents.

#### NOUVELLE DÉLIBÉRATION DE LA LOI

– *Mise en conformité constitutionnelle.* À l'image du précédent du 9-8-1985 relatif à la Nouvelle-Calédonie (cette *Chronique*, n° 36, p. 182), le président de la République a demandé, par un décret du 4-4 (p. 6070), au Parlement une nouvelle délibération de l'article 4 de la loi rela-

tive à l'élection des conseillers régionaux, censuré par le Conseil constitutionnel la veille (2003-468 DC). Cette délibération est intervenue en premier lieu à l'Assemblée nationale, le 8-4, selon le précédent de 1983 (cette *Chronique*, n° 27, p. 179). C'est la troisième application depuis 1958.

*V. Code électoral. Conseil constitutionnel. Loi. Président de la République.*

#### ORDRE DU JOUR

– *Bibliographie.* J.-L. Hérim, « L'ordre du jour réservé. Sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », cette *Chronique*, n° 106, p. 191.

– *Article 48, alinéa 3 C.* À deux reprises, le groupe UMP a choisi de consacrer sa « niche » à un débat plutôt qu'à la discussion d'une proposition de loi, le 11-2 sur la chasse et le 8-4 sur la maîtrise des dépenses publiques : contrôle et suivi par le Parlement, amélioration des performances de l'État. *V. Motions de procédure.*

– *Organisation.* La nouvelle rédaction de l'article 50 RAN adoptée le 26-3 (p. 2460) prévoit de consacrer le mercredi matin aux travaux des commissions, sous réserve de la priorité de l'article 48 al. 1<sup>er</sup>, et modifie les horaires des séances.

*V. Question préalable.*

#### PARLEMENT

– *Bibliographie.* X. Pinon, « La personnalité de fait des assemblées parlemen-

taires, un cadavre bien vivant », *RDP*, 2003, p. 283.

– *Délégation parlementaire*. L'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé a procédé, le 10-4, à l'élection de son bureau. Il sera présidé par M. Dubernard, député UMP du Rhône (*BAN*, 30, p. 16).

V. *Assemblée nationale. Congrès du Parlement. Engagements internationaux. Premier ministre. Sénat.*

## 192 PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. L'utilité de l'institution ne se dément pas (cette *Chronique*, n° 105, p. 203). Les contraintes de la logique majoritaire (frustrations ?) ne sont certainement pas étrangères à la nomination de 15 d'entre eux. Une membre du Parlement européen, M<sup>me</sup> Hermange, a été désignée pour assister le ministre délégué à la famille (décret du 27-1) (p. 1669). 3 sénateurs l'ont été, à leur tour : MM. Gournac (Yvelines) (UMP), Seillier (Aveyron) (NI) et Martin (Somme) (UMP) auprès du ministre des Affaires sociales par les décrets du 13-1 (p. 802), 24-2 (p. 3344) et celui du ministre des Sports (décret du 14-4) (p. 2003). Il y a lieu de relever que l'article LO 297 du code électoral est visé à cette occasion. 11 députés ont été nommés : MM. Carayon (Tarn) (UMP) et Charié (Loiret) (UMP) respectivement à l'Intérieur et à l'Économie et aux Finances (décrets du 2-1, p. 224 et 225) ; MM. Chatel (Haute-Marne) (UMP) au secrétariat d'État aux PME et Giran (Var) (UMP) par décrets du 2-1 (p. 1312). Puis, MM. Chossy (Loire) (UMP) et Meyer (Haut-Rhin) (UMP) seront successive-

ment distingués auprès du secrétaire d'État aux personnes handicapées (décret du 14-3) (p. 4546), comme l'avait été entre-temps M. Diefenbacher (Lot-et-Garonne) (UMP) auprès du Premier ministre (décret du 24-2) (p. 3344). MM. Flory (Ardèche) (UMP) et Huyghe (Nord) (UMP) ont été chargés d'une mission auprès de la ministre de l'Écologie (décret du 7-4) (p. 6230) ; du ministre de l'Économie et des Finances (décret du 10-4) (p. 6426) et M<sup>me</sup> Boutin (Yvelines) (UMP) auprès du Premier ministre (décret du 17-4) (p. 6942). En dernier lieu, M. Hunault (Loire-Atlantique) (UMP) a été nommé auprès de la ministre déléguée aux Affaires européennes (décret du 24-4, p. 7401).

V. *Assemblée nationale. Droit communautaire. Sénat.*

## PARTIS POLITIQUES

– *Financement*. La réforme promise de l'aide publique (cette *Chronique*, n° 105, p. 204) a été réalisée par la loi 2003-327 du 11-4 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques (*JO*, 12-4). Modifiant le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 9 de la loi 88-227 du 11-3-1988 relative à la transparence financière, la loi subordonne l'accès à la première fraction de l'aide à l'obtention de 1 % au moins des suffrages exprimés, par les candidats présentés par un parti dans au moins 50 circonscriptions (aucun plancher n'était jusque-là requis, le Conseil constitutionnel ayant censuré au nom du pluralisme l'exigence d'au moins 5 % des suffrages exprimés par sa décision 90-271 DC du 11-1-1990 : cette *Chronique*, n° 654, p. 203). La même



condition s'applique aux partis ne présentant des candidats qu'outre-mer.

## PÉTITION

– *Champ d'application.* Aux termes du nouvel article 72-1 C (rédaction de la LC du 28-3), « la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice de [ce droit], demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ».

### V. Collectivités territoriales.

## PEUPLE FRANÇAIS

– « *Population d'outre-mer* ». Le nouvel article 72-3 C « reconnaît, au sein du peuple français, [ces populations] dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité », reprenant la formule du préambule de la Constitution (al. 2) (cette *Chronique*, n° 59, p. 221).

## POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Décrets d'application.* En vue de leur publication dans un délai raisonnable, le Premier ministre rappelle que le SGG effectue un « travail de suivi » assorti, autant que de besoin, de réunions interministérielles permettant d'identifier les difficultés d'élaboration. Depuis peu, ce suivi a été renforcé, lors des réunions tenues avec chaque ministère pour la programmation du travail du gouvernement en ce qui concerne le degré d'avancement des textes d'application des lois déjà adoptées (AN, Q, p. 2891).

– *Pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.* Le nouvel article 72 C, al. 3 (rédaction de la LC du 28-3) en consacre l'existence pour « l'exercice de leurs compétences » (v. rapport Clément, AN, n° 376, p. 85).

– *Règlement expérimental.* Le nouvel article 37-1 C, issu de la LC susmentionnée, en admet la possibilité pour « un objet et une durée limités », conformément à l'esprit de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans les conditions prévues, par la loi organique, les collectivités territoriales peuvent ainsi « déroger aux dispositions [...] réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences » (nouvel art. 72 C, al. 4).

### V. Collectivités territoriales.

## PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie.* J.-P. Raffarin, « L'esprit de mai », *Ouest-France*, 17-4.

– *Autorité.* Invité sur France 3, le 3-4, M. Raffarin a déclaré : « Il y a un pilote dans l'avion [...] il y a un Premier ministre, il assume sa responsabilité, on baissera les impôts en 2004, je le dis une fois pour toutes. Que ceux qui disent le contraire veuillent bien se taire à l'avenir ! » À bon entendeur salut ! (*Le Figaro*, 4-4).

– *Condition.* En ce qui concerne sa relation avec le chef de l'État, M. Raffarin a déclaré à *Paris Match*, le 13-2 : « Nous nous parlons souvent. Nous travaillons en confiance. Nos institutions fonctionnent maintenant à plein régime. Il m'informe de son action et me donne des orienta-

tions pour la mienne. Je rends compte, questionne et propose... Il n'y a aucun problème de frontière entre nous... En toutes circonstances, il est très respectueux de ce qui relève de la responsabilité du gouvernement. » À Saint-Denis-de-la-Réunion, le 22-2, il a affirmé : « Le rôle du Premier ministre, c'est d'être là où il y a des problèmes ; pas de rester dans son bureau », *Le Monde*, 23/24-2.

– *Détermination*. « Je tiens bon, j'irai jusqu'au bout selon le calendrier exact que j'ai promis. C'est ma mission », a affirmé M. Raffarin à France 3, le 3-4, s'agissant de la réforme des retraites (*Le Figaro*, 4-4).

– *Informations des élus*. Selon la répartition des rôles avec le chef de l'État (cette *Chronique* n° 90, p. 193), le Premier ministre a reçu les présidents des assemblés parlementaires, les présidents de groupes et les présidents des commissions des Affaires étrangères, à propos de l'Irak, les 18-2 et 11-3 (*BQ*, 19-2 et 12-3). Il a répondu à une question à l'Assemblée, le 18-3 (p. 2124).

– « *Je ne juge pas les juges*. » C'est en ces termes que le Premier ministre a accueilli la décision du Conseil constitutionnel censurant, le 3-4, le projet de loi modifiant le régime électoral du scrutin régional, sur France 3 (*Le Figaro*, 4-4).

– *Pouvoir d'animation*. « J'aime plus l'action que le pouvoir », a estimé le Premier ministre à *Paris Match*, le 13-2 : « Matignon, c'est un lieu d'action. La première des actions est l'animation de l'équipe gouvernementale. »

– *Services*. Un décret 2003-141 du 21-2 (p. 3231) porte création, en vue de la

réforme de l'État, d'une délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, une délégation aux usagers et aux simplifications administratives et une agence pour le développement de l'administration électronique. En outre, un décret 2003-145 du 21-2 (p. 3241) crée un comité interministériel pour le développement durable.

## PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. *Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République*, La Documentation française, 2003 ; « Dossier spécial : Statut pénal du chef de l'État », *RDP*, 2003, p. 53 ; L. Aliot, « Les présidents français et l'Europe sous la V<sup>e</sup> République », *ibid.*, p. 163.

– *Chantier présidentiel*. Le président Chirac a dévoilé son plan de lutte contre le cancer, le 24-3, en se prononçant pour « la guerre contre le tabac » (*Le Monde*, 26-3) (cette *Chronique* n° 104, p. 195).

– *Chef de la diplomatie*. Le président Chirac a réitéré son opposition à la guerre préventive contre l'Irak décidée par les États-Unis (cette *Chronique*, n° 104, p. 194). Sur TF1, le 10-3, il a annoncé : « quelles que soient les circonstances, la France votera non » au Conseil de sécurité de l'ONU, en se prononçant pour le désarmement pacifique de ce pays (*Le Monde*, 12-3) ; V.B. Gurrey, « La bataille onusienne de Jacques Chirac », *ibid.*, 18-3.

Il interviendra à la télévision, le 20-3, le jour du déclenchement du conflit armé : « Nous regrettons cette action engagée sans l'aval des Nations unies » (*ibid.*, 22-3).

– *Chef des armées*. Outre le vote de la loi de programmation militaire, un détachement de parachutistes a été dépêché à Bangui, le 16-3, au lendemain d'un coup d'État militaire (*Le Monde*, 18-3). Concernant le survol du territoire national par des avions américains, à l'occasion de la guerre unilatérale contre l'Irak, M. de Villepin, en réponse à une question orale, le 25-3 à l'Assemblée nationale, a répondu qu'il s'agissait « d'un usage entre alliés » qui devait être respecté (p. 2367). Par ailleurs, au 1<sup>er</sup>-1, 21 384 militaires étaient déployés à l'extérieur du territoire national sur 18 théâtres d'opération, forces prépositionnées incluses (Gabon entre autres), précise la ministre de la Défense (AN, Q, p. 2014).

– *Conjointe*. Par décret du 3-4 (p. 6013), M<sup>me</sup> Bernadette Chirac, en sa qualité de présidente de la fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France, a été nommée au Conseil national de la sécurité routière. Un arrêté de ce jour la désigne à la mission d'information dudit Conseil (*ibid.*). Le juge des référés du tribunal de Paris a débouté, le 25-4, l'association des juifs spoliés durant la guerre qui avait assigné celle-ci afin qu'elle restitue un tapis se trouvant au palais de l'Élysée (*BQ*, 28-4).

– *Collaborateurs*. Trois arrêtés du 10-1 (*JO*, 12-1) mettent fin aux fonctions de M. Bernard Niquet, conseiller technique, et nomment M. Pierre Bresson conseiller technique et M<sup>lle</sup> Valérie Vigouroux chargée de mission; M<sup>lle</sup> Maryse Touseau est nommée chargée de mission le 13-2 (*JO*, 15-2) et M. Vincent Mahé conseiller technique le 9-4 (*JO*, 11-4).

– *Directives présidentielles*. Lors de la cérémonie des vœux, le 7-1, le chef de l'État a « invité le gouvernement à organiser un nouveau débat au Parlement » à propos de la crise irakienne (*Le Figaro*, 8-1). De la même manière, le 20-3, au moment du déclenchement de la guerre, il a été demandé au Premier ministre de réunir [ce jour] le gouvernement. Sous son autorité, les pouvoirs publics mettent en œuvre les dispositions que la situation exige » (*ibid.*, 21-1).

– *Garant de l'intégrité du territoire* (art. 5C). La LC relative à l'organisation décentralisée de la République attribue une nouvelle compétence au président de la République : sur proposition du gouvernement ou sur celle des deux assemblées, par analogie au référendum de l'article 11 C, il peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer en cas de changement de statut ou sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif (nouvel art. 72-4 C, al. 2). Cependant, contre toute attente, cette prérogative n'a pas été dispensée de l'obligation du contreseing ministériel.

– « *Les Irlandais de Vincennes* ». La Cour de cassation, le 26-3, a mis un terme à l'affaire, en annulant pour vice de forme les poursuites déclenchées contre le capitaine Baril (*BQ*, 29-4).

– *La nouvelle « architecture des pouvoirs »*. Dans le droit-fil du discours de Troyes (cette *Chronique*, n° 105, p. 205), le chef de l'État a apporté son soutien au projet de décentralisation, à « cette architecture des pouvoirs », lors de la cérémonie des vœux, le 8-1 (*Le Monde*, 10-1).

– *Loi. V. Nouvelle délibération de la loi.*

– *Présence dans une enceinte parlementaire.* Le président Chirac était aux côtés du chancelier allemand Schröder, le 22-1, dans les locaux affectés au Congrès du Parlement au château de Versailles. Il devait y prendre la parole pour commémorer le 40<sup>e</sup> anniversaire du traité de l'Élysée et évoquer la perspective de guerre en Irak (AN, *Débats*, suppléments n° 30).

La spécificité de la session commune aux députés allemands et français ne méconnaît pas l'interdiction d'hémicycle énoncée à l'article 18 C.

196

– *Retour du président-législateur.* Conformément aux souhaits présidentiels, la loi 2003-73 du 27-1 de programmation militaire (p. 1744), prévoyant notamment la mise en chantier d'un second porte-avion, a été promulguée (cette *Chronique*, n° 104 p. 194).

## QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan.* Les statistiques sont arrêtées au 7-4 (p. 2784).

V. *Assemblée nationale.*

## QUESTIONS ORALES

– *Nouveau rituel.* Depuis le 15-1, la conférence des présidents a décidé que, chaque premier mercredi du mois, les quatre premières questions au gouvernement à l'Assemblée nationale seraient consacrées aux questions européennes (p. 107).

V. *Assemblée nationale.*

## RÉFÉRENDUM

– *Article 60 C.* La LC 2003-276 du 28-3 précise que les attributions du Conseil constitutionnel mentionnées à l'article 60 C concernent les opérations de référendum « prévues aux articles 11 et 89 ».

– *Référendum local.* La LC précitée le prévoit à l'article 72-1, al. 2, les projets de délibération ou d'actes relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative et dans les conditions prévues par une LO, être soumis à la décision des électeurs de cette collectivité. À la différence de la consultation, ce dernier a valeur décisionnelle (cette *Chronique*, n° 97, p. 163).

V. *Bicamérisme. Collectivités territoriales. Consultation locale. Gouvernement. Président de la République.*

## RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* D. Maus, « La V<sup>e</sup> République remise en cause ? », *Universalia*, 2003, p. 112 ; H. Roussillon, *Le Mythe de la « VI<sup>e</sup> République »*, RFDC, 2002, p. 707 ; F. Baroin, « Pour un code de la laïcité », *Le Figaro*, 29-4.

– *Francophonie.* Le ministre des Affaires étrangères dresse la liste des 56 États et gouvernements qui participent aux sommets francophones ainsi que les pourcentages de francophones réels par rapport au nombre d'habitants (AN, Q, p. 29).

– *Indivisibilité.* La création de 8 circonscriptions pour l'élection des représentants au Parlement européen ne porte pas atteinte au principe d'indivisibilité

de la République comme le soutenaient les sénateurs, qui faisaient valoir que seul un ressort unique permettait aux membres du Parlement européen élus en France de représenter le peuple français dans sa totalité. En effet, il résulte de l'article 88-1 C et des traités de Maastricht et d'Amsterdam que « les membres du Parlement européen élus en France le sont en tant que représentants des citoyens de l'Union européenne résidant en France » : le moyen est donc inopérant (2003-468 DC, cons. 37). V. *Élections. Loi. Révision de la Constitution.*

– *Journée nationale d'hommage aux harkis.* Le décret du 31-3 (p. 5788) fixe au 25-9 cette journée (cette *Chronique*, n° 100, p. 210).

– *Laïcité.* Selon M. Raffarin, il faut « inventer une nouvelle laïcité pour le XXI<sup>e</sup> siècle » permettant à chacun de « pouvoir vivre sa religion. La laïcité signifie qu'il n'y a pas d'athéisme d'État » (*Le Point*, 20-3).

Sur France 3, le 3-4, il devait réitérer son propos : « Il faut affirmer le pacte républicain ; il faut aussi que l'on redonne de la force à la laïcité pour qu'on puisse pratiquer sa religion dans la dignité [...] mais qu'on ne confonde pas la religion et la politique. » Dans cet ordre de fait, il s'est prononcé contre le port du voile islamique dans la « sphère publique et notamment à l'école » (*Le Monde*, 5-4).

– *Langue.* Le Premier ministre a adressé aux membres du gouvernement, le 12-2, une circulaire relative à l'emploi de la langue française (p. 5034).

– *Outrage à l'hymne national ou au drapeau tricolore (art.2 C).* L'article 433-

5-1 du code pénal (rédaction de la loi 2003-239 du 18-3-2003), institue ce délit sous la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel (2003-467 DC) à l'occasion soit de « manifestations organisées » par les pouvoirs publics, c'est-à-dire au sens du décret du 13-9-1989 ; soit des « manifestations réglementées » par les autorités publiques (à caractère sportif, récréatif ou culturel se déroulant dans des enceintes) (*ibid.*, n° 100, p. 127) à l'exclusion des manifestations ou cortèges.

– *Universalisme et communautarisme. V. Collectivités territoriales. Libertés publiques.*

197

## RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49 al. 3 C.* Le Premier ministre a engagé la responsabilité du gouvernement sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, le 12-2 (p. 1207). Le débat, ouvert la veille, avait été marqué par de nombreux rappels au règlement et plusieurs suspensions de séance. Invoquant les quelque 12 000 amendements déposés, M. Raffarin affirma en réponse à une question du président du groupe UMP, que le ministre de l'Intérieur « devrait bloquer 170 journées » et qu'il recourrait à l'article 49-3 pour surmonter cette obstruction ; à l'issue de la séance des questions, le débat fut donc interrompu, mais le président Debré donna la parole aux groupes pour une série de rappels au règlement conformément à un accord passé en conférence des présidents (p. 1210). La dernière application de

l'article 49-3 remonte au 20-6-1996 (cette *Chronique*, n° 79, p. 186); c'est la 45<sup>e</sup> fois que le Premier ministre y a recours (sur le moment où est engagée la responsabilité du gouvernement, voir notre *Droit parlementaire*, p. 218). *V. Loi. Majorité. Scrutins. Séance.*

– *Article 49 al. 2 C.* Déposée le 13-2 par les députés socialistes et communistes en réplique à l'engagement de responsabilité, la motion de censure a recueilli 177 voix le 14 (un samedi...). Le groupe UDF, bien que très hostile au projet, a refusé de s'associer au vote de censure.

#### V. Majorité.

### RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie.* O. Gohin, « L'adoption en termes identiques du projet de réforme constitutionnelle de la décentralisation », *PA*, 3-1.

– *Article 89 al. 3 C.* Après leur adoption par le Congrès, le 17-3, le président de la République a promulgué le 25-3 la LC 2003-267 relative au mandat d'arrêt européen (*JO*, 26-3), qui complète l'article 88-2; et le 28-3 la LC 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République (*JO*, 29-3), qui complète ou modifie les articles 1<sup>er</sup>, 7, 13, 34, 39, 60, 72, 73 et 74; d'autre part, elle insère les articles 37-1, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4 et 74-1. Le décalage entre les deux promulgations résulte de la saisine du Conseil constitutionnel, qui a rendu sa décision 2003-469 DC le 26-3, ladite décision étant publiée au *JO* à la suite de la loi constitutionnelle.

*V. Autorité juridictionnelle. Bicamérisme. Collectivités territoriales. Congrès du Parlement. Élection présidentielle. Habilitation législative. Loi constitutionnelle. Pouvoir réglementaire. Référendum.*

### SCRUTINS

– *Organisation.* Le dernier alinéa de l'article 65 RAN a été modifié le 26-3 (p. 2460) à l'image du règlement du Congrès (cette *Chronique*, n° 91, p. 208), pour permettre à la conférence des présidents de faire procéder au scrutin public dans les salles voisines de l'hémicycle lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée ou lorsque la responsabilité du gouvernement est engagée. Dans ces hypothèses, il y a lieu à scrutin public à la tribune dont le déroulement a été jugé « fastidieux ».

### SÉANCE

– *Audition de personnalités.* L'article 14 RAN a été complété le 26-3 (p. 2459) pour autoriser le bureau de l'Assemblée à déterminer les conditions dans lesquelles des personnalités peuvent être admises à s'adresser à celle-ci dans le cadre des séances. Cette disposition comble une lacune palliée jusque-là par la pratique.

– *Obstruction.* L'ouverture du débat sur la loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, le 11-2, a été marquée par une série de rappels au règlement et par quatre suspensions de séance avant que le ministre de l'Intérieur

puisse présenter le projet. La séance suivante, le même jour, a connu les mêmes incidents à l'occasion de la présentation du rapport et de l'intervention des présidents de deux délégations.

V. *Assemblée nationale. Responsabilité du gouvernement.*

## SÉNAT

– *Bibliographie.* Sénat, « Rapport d'activités » 2002, 2003 ; « Recueil des analyses des discussions législatives et des scrutins publics », 2002-2003, I.

– *Collège.* V. *Code électoral.*

– *Composition.* À la suite des opérations électorales du 9-2, M. Krattinger (S) a été proclamé sénateur de Haute-Saône (p. 2558) (cette *Chronique*, n° 105, p. 210).

– *Président.* M. Poncelet a été élu à l'Académie des sciences morales et politiques, le 27-1, de préférence à M. Guéna (BQ, 28-1), après retrait des candidatures des anciens ministres MM. Bourges et Joxe (*ibid.*, 23-12).

– *RS.* V. *Conseil constitutionnel.*

– « *Revanche* ». Le président Poncelet a estimé que l'année 2002 avait été celle de la « revanche du Sénat [...] qui a retrouvé toute son influence » à l'occasion de ses vœux à la presse, le 13-1 (*Le Figaro*, 14-1).

– *Séance solennelle.* À l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire du traité de l'Élysée, le président du Bundesrat, M. Wolfgang Böhmer, et M. Tenfel, ministre président

du Land de Bade-Wurtemberg, ont été reçus dans l'hémicycle, le 22-1. La commémoration du bicentenaire de l'acte de médiation de 1803, accordé par Bonaparte, Premier consul, à la Suisse, a été célébrée dans l'hémicycle, le 20-2, en présence du président de la Confédération.

V. *Bicamérisme. Code électoral. Conseil constitutionnel. Engagements internationaux. Ordre du jour. Parlement. Parlementaires en mission. Vote.*

## TERRITOIRE

– *Zone de protection écologique.* La loi 2003-346 du 15-4 (p. 6726) crée cette zone, au sein de la zone économique résultant de la loi du 16-7-1976, au large des côtes du territoire de la République, en vue de lutter contre les pollueurs, entre autres.

## VALIDATION LÉGISLATIVE

– *Procès équitable (art. 6 CEDH).* À l'exemple de la Cour de Strasbourg (28-10-1999, *Zielinski c. France*, cette *Chronique*, n° 93, p. 237), l'assemblée plénière de la Cour de cassation s'est opposée, le 23-1, « sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice afin d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige » (*Les Annonces de la Seine*, 27-1).

V. *Loi.*

## VOTE

– *Bibliographie.* « Le vote des Français » (dossier), « Regards sur l'actualité », *La Documentation française*, n° 287, janvier.

– *Note.* J.-P. Camby, sous CE 29-7-2002, *Élections municipales de Maisons-Laffitte* (utilisation des listes électorales à des fins de propagande), *PA*, 24-1.

– *Vote par correspondance électronique.* La loi 2003-277 du 28-3 (p. 5570) le prévoit pour les Français établis hors de France en vue des élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger. La première application a concerné les électeurs inscrits dans les circonscriptions des États-Unis (décret 2003-396 du 29-4 et arrêté de ce jour) (p. 7570).  
V. *Élections.*



---

# SUMMARIES

JEAN D'HAUSSONVILLE

201

## **The Accession Process: Is the Current Enlargement the Best Prepared in the History of the Union?**

What negotiation mechanism would allow the incorporation of ten new states in the Union without endangering the “*acquis communautaire*” or provoking shocks in return in these countries? The article does not attempt to draw a balance-sheet of the negotiations but, instead, tries to show that never, in the history of the European construction, has an enlargement been so carefully prepared. This attention has been dictated by the historical nature of the current enlargement, which is not due so much to the relative weight of the ten new states of the Union than to the transition they have had to accomplish toward a liberal democracy and a market economy.

JACQUES RUPNIK

## **From Enlargement of the Union to Unification of Europe**

Is the enlargement of the European Union equivalent to the unification of Europe? The decision to follow the classical model of enlargement to the East is a choice that has privileged the exportation of judicial and economic norms at the expense of the “*democratic moment*” of the immediate aftermath of 1989. The article analyzes the causes and consequences of such a choice around three themes: 1. It is the outcome of the post-communist transition that has determined the possibilities of integration into the EU and consequently redrawn the political map of Europe; 2. Through the enlargement procedure the EU has become, sub-

sequently, both a model, a constraint and a source of legitimacy for the political elites participating to the process of change in Eastern Europe; 3. The enlarged EU can be seen as a “security community”, its periphery being stabilized by the very process of cooptation to the center.

GILLES ANDREANI

### **Atlantists Today, Europeans Tomorrow?**

202 The Iraqi crisis has broken the historical continuity between Atlantic solidarity and European integration. In these circumstances, the countries of central and eastern Europe have supported the American position and marked their distance with the Franco-German couple. However, this attitude was made possible by the division of the current members of the European Union. Only their rekindled unity around clear positions and attitudes of community loyalty could fend off the attempts to divide Europe that the United States will probably continue to develop beyond the current crisis.

ANNE GAZIER

### **A European Model of Parliamentary Democracy?**

The accession of ten countries of post-communist Europe to the European Union should not substantially increase the diversity of political institutions of the member states of the Union. Indeed, not only have the future members instituted parliamentary democracies after the fashion of the current members of the EU, but the political regimes they have adopted share important common features with the political systems of Western Europe. The requirements set down by the EU in view of the accession have contributed to reinforcing this homogeneity, thereby favoring the emergence of a European model of parliamentary democracy.

JEAN-MICHEL DE WAELE

### **The Emergence, Organization and Specificities of Political Parties in the Candidate Countries**

After experiencing a phase of instability, the party systems have become organized and structured after two or three rounds of legislative elections.

The emergence of parties is experiencing a relative delay in the states created out of the former Yugoslavia – with the exception of Slovenia. Another important feature is a process of political differentiation. Each of the states of the region has developed its own characteristics and party system. Political parties lack a social base, have few members, scarce financial resources and a limited administrative apparatus in which the leadership plays a major role. In general, the social-democratic forces born out of the reformist wing of the former communist parties have, for the time being, better weathered the transition. Progressively, the political parties of the region are following the classical divide present in the rest of Europe. However, there are some organizational specificities. In addition, the impact of the historical divide, linked to the attitude toward the popular democracy regimes, could survive and influence local politics for a long time. It might be necessary to wait for a generation in order to test this hypothesis. In addition there is no guarantee that the results would be the same in each of these countries.

203

NADÈGE RAGARU

### **Bulgaria and Romania on the Threshold of the Union: A So Long Hope**

The European Council of Copenhagen (12-13 December 2002) decided that Bulgaria and Romania will not be part of the first wave of enlargement in may 2004 and will have to wait until 2007 in order to see the gates of the EU open for them. The commitment of the Union to bring greater assistance to the current restructuring and negotiations represent nevertheless a positive factor for states that are experiencing a deep social crisis. But the period is long past when the “return to Europe” was dreamed of as a revenge on history, an identity accomplishment and a promise of “normalcy”. As the perspectives of integration are becoming more precise, Europe has taken the shape of one of its particular embodiments, the European Union, a set of complex and somewhat bureaucratic institutions that set down requirements and distribute blames and recommendations. However the improvement of conditions expected in return of such efforts is long in coming. If today, in Bulgaria and in Romania, a rapid integration into the Union is still seen as the only dynamic political project, it is not sure that it will suffice to boost the credibility of the political elites confronted to disenchanting societies.

JEAN D'HAUSSONVILLE

**A Map of the Twelve Countries: History, Political Regime and Parties, Economy**

ALINA MUNGIU-PIPPIDI

**The Endless Game of Bounding Europe**

204 Where should Europe end? This paper sketches an analytical framework to answer this question. After defining the paradox of the European borders as “fuzzy identity, strong instrumentality”, the paper identifies three categories of challenges: geographical, cultural and political. While public opinion surveys bring no clear evidence of “clash of civilizations” border divide across Europe, a border of development does cut the continent in two, and addressing it needs more creative policies than the former conditionality-based enlargement. The paper argues for keeping an ambiguous and undefined border of Europe which would allow further “rolling” enlargement, as Europe’s power as an emulator is far from being exhausted. As a trade off between grand enlargement and a concentration of decision with core members seems inevitable, the paper argues that the most important historical role Europe can play for the rest of the world in the future is to bring prosperity and inclusion to its neighbours to the South and East, be they Orthodox or Muslim.

## CHRONICLES

EMMA TILLELI

**The Citizens’ Movement of Kabylia**

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT

AND CÉLINE HISCOCK-LAGEOT

**Foreign Notes (January 1<sup>st</sup>-March 31, 2003)**

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL

**French Constitutional Chronicle (January 1<sup>st</sup>-April 30, 2003)**

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2003

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-057349-0

CPPAP 59-303

RÉALISATION : CURSIVES À PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.

DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2003. N° 57349 (03-1833).