



HAL
open science

L'Europa non cade dal cielo.- La pertinence renouvelée de la critique spinelliste du traité de Rome

Araceli Turmo

► **To cite this version:**

Araceli Turmo. L'Europa non cade dal cielo.- La pertinence renouvelée de la critique spinelliste du traité de Rome . Revue du droit de l'Union européenne, 2018, 2, pp.21-30. hal-02273222

HAL Id: hal-02273222

<https://hal.science/hal-02273222v1>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« *L'Europa non cade dal cielo* – La pertinence renouvelée de la critique spinelliste du traité de Rome »

Araceli Turmo, Maître de conférences en Droit public, Université de Nantes

« *Monnet has the great merit of having built Europe and the great responsibility to have built it badly* »¹

L'idée d'une fédération européenne est, on le sait, bien antérieure à la création des Communautés européennes dont elle inspira les premières étapes. L'ensemble des « pères fondateurs » de l'Union européenne semble avoir adhéré, avec une conviction plus ou moins forte, au projet de création d'une Europe fédérale comme seule alternative aux conséquences meurtrières du nationalisme sur le continent. Toutefois, une profonde division s'est toujours maintenue entre ceux qu'il est convenu d'appeler « les fédéralistes » et les tenants des thèses fonctionnalistes ayant prévalu dans les années d'après-guerre, déterminantes pour le choix de la forme que prendrait la construction européenne. La victoire des fonctionnalistes dans l'élaboration des institutions européennes est telle que l'on oublie parfois, en évoquant les pères fondateurs de l'Europe, le rôle des fédéralistes les plus ardents dès la Seconde guerre mondiale, au premier rang desquels Altiero Spinelli, auteur avec son co-détenu Ernesto Rossi de l'un des textes fondateurs du mouvement pro-européen au sein de la Résistance, le Manifeste de Ventotene². Les mouvements fédéralistes demeurent à l'écart de la construction européenne, peu audibles dans le débat politique dominé par les défenseurs du projet communautaire et les opposants à la construction européenne. Spinelli lui-même reconnut sa défaite après la ratification du traité de Rome³, sans toutefois abandonner l'action militante en faveur d'une union fédérale⁴.

Pourtant, tandis que les institutions européennes n'ont jamais dévié de la logique fonctionnaliste qui inspira leur création, les critiques fédéralistes à l'égard du projet de Jean Monnet et Robert Schuman ont conservé toute leur force. L'impopularité de l'Union européenne, apparente dans les référendums organisés dans les États membres à partir des années 1990⁵, les difficultés rencontrées pour mener des réformes

¹ Altiero SPINELLI, entretien cité in Michael BURGESS, *Federalism and European Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972-1987*, London: Routledge, 1989, pp. 55-6.

² Ernesto ROSSI / Altiero SPINELLI, 1941, traduction française disponible sur: http://www.cvce.eu/obj/le_manifeste_de_ventotene_1941-fr-316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc.html.

³ Spinelli invite en 1960 les fédéralistes à avoir le courage de se placer, et de demeurer, dans l'opposition en luttant contre les politiques centrées sur les États-nations qui se développent concomitamment à une Europe communautaire en laquelle il ne croit pas: extrait de *L'Europa non cade dal cielo* (Bologna, Il Mulino, 1960), reproduit dans *Le Fédéraliste*, année XLVIII, 2006, n° 2, p. 125.

⁴ Altiero Spinelli eut un rôle déterminant comme député européen à partir de 1979, encourageant le Parlement à se penser comme une véritable chambre parlementaire supranationale, où il fut à l'origine du projet de traité instituant l'Union européenne de 1984 qui n'eut pas le rôle constituant qu'il souhaitait, mais dont on connaît l'influence sur l'Acte unique européen et le Traité de Maastricht.

⁵ L'on pense en particulier à l'échec du premier référendum sur le Traité de Maastricht au Danemark (2 juin 1992, 50,71% de voix contre) et au succès très relatif du référendum équivalent en France (20 septembre 1992, 51% de voix en faveur), puis à l'échec du premier référendum sur le Traité d'Amsterdam en Irlande (7 juin 2001, 53,9% de voix contre), à celui des référendums concernant l'adoption de l'euro au Danemark (28 septembre 2000, 53,2% de voix contre) et en Suède (14 septembre 2003, 55,9% de voix contre) et concernant le Traité établissant une constitution pour l'Europe en France (29 mai 2005, 54,7% de voix contre) et aux Pays-Bas (1er juin 2005, 61,5% de voix contre), à celui du premier référendum concernant le Traité de Lisbonne

institutionnelles pourtant indispensables, par exemple pour faire face à la crise de l'euro en 2010, la mainmise de gouvernements à l'ambition européenne toute relative sur les projets et les actions des institutions européennes confirment au contraire la pertinence de ces critiques. Les créateurs du Groupe Spinelli au Parlement européen ne s'y sont pas trompés, faisant de ses idées le fondement de leur projet pour une union politique européenne au XXIème siècle⁶. L'opposition fédéraliste à la construction communautaire demeure une source précieuse dans toute réflexion concernant les réponses à apporter aux difficultés rencontrées par l'Union européenne.

Il apparaît dès lors indispensable de se référer aux écrits de Spinelli pour s'interroger sur les causes de la crise de la construction européenne et sur les solutions envisageables.

La situation actuelle confirme la pertinence des critiques formulées par Spinelli à l'égard de la thèse de Jean Monnet et des autres auteurs des traités de Paris et de Rome, selon laquelle la construction communautaire aboutirait naturellement à une union politique (I). Ce constat doit conduire à un renouvellement de l'ambition d'un « moment constitutionnel » impliquant les citoyens dans le projet d'union politique européenne (II).

I. L'impossible progression de l'Europe communautaire vers l'union politique

Le Traité de Rome, faisant suite à l'échec de la Communauté européenne de défense, fut présenté par Monnet comme la solution au coup d'arrêt porté à la construction européenne, tandis que Spinelli y voyait la fin de l'idée européenne. Cette opposition entre deux hommes partageant pourtant le même objectif final s'explique par le rejet, par Spinelli, des principaux choix opérés par les auteurs du Traité. Spinelli estime en effet que l'Europe communautaire souffre d'un manque d'ambition et de réflexion politique (A), qui a conduit à des compromis inacceptables en particulier en ce qui concerne le rôle des États membres dans les institutions (B).

A. L'insuffisance de la vision politique des fondateurs des Communautés

En dépit du rêve partagé d'une Europe fédérale, fonctionnalistes et fédéralistes s'opposent dès le Congrès de La Haye en 1948 et la rédaction des premiers traités créant les institutions européennes. Cette opposition se fonde sur des conceptions fondamentalement différentes de la manière dont la fédération européenne doit être construite. Si Monnet est bien conscient de la nécessité de construire des institutions supranationales, indépendantes des gouvernements nationaux, Spinelli lui reproche une méconnaissance des fondements de la légitimité des institutions et de la nature des constitutions en général.

en Irlande (12 juin 2008, 53,2% de voix contre), à celui du référendum concernant la transformation de l'*opt out* danois dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures en *opt in* (3 décembre 2015, 53,11% de voix contre), du référendum néerlandais concernant l'accord d'association UE-Ukraine (6 avril 2016, 61% de voix contre avec une participation de 32,2%), du référendum hongrois concernant la mise en œuvre de la décision de délocalisation de 120 000 réfugiés (98,4% de voix contre, avec 44% de participation) et enfin au résultat du référendum concernant le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne (23 juin 2016, 51,9% de voix contre).

⁶ Le Groupe Spinelli est un groupe de 110 députés européens élargi à d'autres personnalités, créé en 2010 afin de promouvoir le projet d'une Europe fédérale au Parlement européen et, plus largement, dans les institutions européennes et nationales.

La proposition à l'initiative de la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) exprime clairement l'ambition fédérale de ses fondateurs: « par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une haute autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix »⁷. Monnet rappellera encore, pendant les travaux préparatoires, en juillet 1950, que « nous sommes ici pour créer une Communauté européenne. L'autorité supranationale n'est pas seulement l'organisme le mieux en mesure de régler les problèmes économiques, elle est l'amorce d'une fédération »⁸. Les contacts de Spinelli avec Monnet le convaincront que son interlocuteur partage la conviction qu'il faut créer une Europe fédérale, les deux hommes semblant s'accorder sur le fait que l'Assemblée consultative de la CECA pourra devenir l'assemblée constituante dont rêvent les fédéralistes⁹.

Monnet proposera d'ailleurs à Spinelli de travailler à la Haute autorité de la CECA, avec la charge de rédiger ses discours qui devaient être l'équivalent européen des *Federalist Papers* de Hamilton, Madison et Jay¹⁰ aux États-Unis¹¹. Spinelli refuse, préférant l'action militante à la tête des forces fédéralistes, mais se charge de rédiger le discours inaugural de Monnet à la tête de la Haute autorité. La référence au *Federalist* témoigne de la charge symbolique importante que Monnet donnait à cette première institution supranationale européenne et à sa fonction en son sein. Toutefois, les deux hommes n'ont jamais véritablement trouvé de terrain d'entente, et Spinelli écrit en décembre 1952 que « Monnet... non ha la minima idea di cosa voglia dire fare una costituzione, e pensa che alcuni brandelli di idee improvvisate siano sufficienti »¹². Ne doutant pas de l'ambition de Monnet et Schuman, Spinelli n'a pas de mots assez durs pour critiquer la méthode par laquelle ils pensent parvenir à l'union fédérale.

Spinelli reproche essentiellement à Monnet de ne pas avoir l'étoffe d'un constituant ni les connaissances nécessaires, et de faire involontairement le jeu des États, en particulier du gouvernement français dont il se méfie, percevant l'hostilité de De Gaulle ou de Mollet au projet supranational¹³. Spinelli et Rossi sont arrivés à l'idée d'une constituante européenne créant une fédération en étudiant l'histoire du fédéralisme aux États-Unis, qui fonde une approche à la fois ambitieuse et cohérente de ce que doit être l'union politique européenne. Le Manifeste de Ventotene milite pour une rupture claire avec l'État-nation et des institutions immédiatement fédérales dans lesquelles les États européens seraient en quelque sorte mis hors d'état de nuire. Ce que Monnet perçoit comme une voie pragmatique¹⁴ apparaît à Spinelli, surtout dans la Communauté économique européenne, comme un compromis incohérent entre confédération, fonctionnalisme et fédéralisme, dont les contradictions internes empêcheront le bon fonctionnement¹⁵.

Spinelli reproche à Monnet une conception de haut fonctionnaire français de la construction de l'État-nation, selon laquelle le développement progressif d'institutions fonctionnelles, d'administrations efficaces aboutirait à la constitution d'un pouvoir politique, qui pourrait être transposée à l'échelle européenne¹⁶. Or, l'État français ne s'est pas construit uniquement par le développement des administrations mais aussi, et c'est un élément indispensable, grâce au soutien et à la direction politique donnée par les monarques. C'est cette force politique unificatrice que Monnet et Schuman ont oubliée¹⁷, laissant l'impulsion politique aux mains des États-membres. Or, cette lacune ne peut être comblée par la construction fonctionnaliste: le « saut fédéral » souhaité aussi bien par Monnet que par Spinelli ne paraît pas plus aisé aujourd'hui qu'il y a soixante ans, les États membres demeurant toujours aussi attachés à leur souveraineté et conservant la mainmise sur les processus de prise de décision politique. La légitimité politique doit être conquise autrement que par la multiplication des domaines d'action administrative.

⁷ Jean MONNET, *Mémoires*, Paris : Librairie générale française, 1988, p. 352.

⁸ *Ibid.*, p. 384.

⁹ Altiero SPINELLI, *Diario europeo. 1948-1969 (a cura di Edmondo Paolini)*, Bologna: Il Mulino, 1989, pp. 72, 84, 163.

¹⁰ Alexander HAMILTON / James MADISON / John JAY e.a., *The Federalist : A Collection of Essays, Written in Favour of the New Constitution, as Agreed upon by the Federal Convention, September 17, 1787*, New York: J. & A. M'Lean, 1788.

¹¹ Altiero SPINELLI, *Diario europeo, op. cit.*, pp. 142-143.

¹² *Ibid.*, p. 163.

¹³ *Ibid.*, pp. 136, 152 (concernant Guy Mollet) et 340 ss (concernant De Gaulle).

¹⁴ Jean MONNET, *op. cit.*, p. 430.

¹⁵ Altiero SPINELLI, « Reflections on the Institutional Crisis in the European Community », *West European Politics*, 1978, vol. 1, p. 77-88, p. 77.

¹⁶ *Ibid.*, p. 79.

¹⁷ Michael BURGESS, *op. cit.*, p. 59.

B. La « maladie institutionnelle » de l'Union européenne

L'absence d'institution jouissant de la légitimité politique suffisante pour jouer le rôle d'un « roi » unifiant l'Europe donne, d'une part, l'impression d'une construction bureaucratique, uniquement « *top down* » et, d'autre part, la liberté aux États membres d'imposer leurs intérêts (souvent contradictoires) au niveau des institutions. La priorité donnée à l'addition des points de vue des États membres dans la prise de décisions explique nombre des difficultés rencontrées par l'Union européenne pour réformer les politiques menées ou résoudre les crises, que l'on pense par exemple à la gestion calamiteuse de la crise de la dette dans la zone euro ou de l'arrivée massive de réfugiés à l'été 2015. Comme le montrent les réflexions menées par Spinelli, ces difficultés ne sont aucunement nouvelles, mais elles sont le symptôme d'une insuffisance systémique dans les institutions européennes.

La « crise de la chaise vide » en 1965-1966 apparaît comme la première occurrence d'un problème affectant depuis régulièrement les institutions européennes, le blocage des institutions ou l'impossibilité de progrès causés par l'opposition des intérêts nationaux au sein de l'Union. Cette période est toutefois trop souvent décrite comme une crise exceptionnelle causée par une situation particulière. De Gaulle n'a en réalité fait qu'aggraver, durant cette période, une tendance pré-existante dans les institutions communautaires¹⁸. En effet, ce que Spinelli qualifie de « paralysie des institutions » à partir de la seconde moitié des années 1960 est selon lui la conséquence logique de la structure institutionnelle des Communautés. La forme confédérale de la prise de décisions par la représentation d'États souverains au sein du Conseil, « homme malade de la Communauté », ne peut en effet permettre une action efficace qu'aussi longtemps que les initiatives de la Commission mettent en œuvre un programme politique préalablement fixé par les États¹⁹. La forme du Conseil et ses attributions politiques semblent nécessaires en l'absence de saut fédéral, mais elles créent une contradiction insoluble au sein de la structure institutionnelle de l'Union.

Dès lors qu'elles doivent intervenir dans des domaines dans lesquels il n'existe pas de consensus préalable entre États membres, les institutions du Traité de Rome ne peuvent être efficaces. L'inaction de l'Union peut résulter du principe d'attribution, comme ce fut le cas lors de la crise de la zone euro qui conduit les États membres à négocier et ratifier le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance²⁰ hors du cadre du droit de l'Union européenne. Des difficultés sont toutefois souvent apparues dans l'exercice par les institutions des compétences de l'Union. Spinelli, reprenant une critique émise par les fédéralistes lors de l'adoption du Traité de Rome, explique ainsi en 1978 qu'une fois accomplies les premières étapes de la construction du marché commun pour lesquelles des engagements précis avaient été pris par les États membres, les institutions politiques ne pouvaient qu'entrer dans une phase moins productive au cours de laquelle la Cour de justice a dû assumer une part significative des grandes avancées nécessaires à la construction européenne²¹. Le problème demeure en grande partie le même aujourd'hui. L'émergence progressive de nouveaux enjeux à traiter au niveau européen tend généralement à entraîner une multiplication de propositions de la part de la Commission, sans qu'elles ne se rattachent à une vision politique globale, identifiable par médias et citoyens. Cette vision politique doit en principe être donnée par le Conseil européen²².

A cet égard, l'on ne peut que constater l'échec de réformes visant à créer ou renforcer des instances de dialogue intergouvernemental, telles que la comitologie ou le Conseil européen, ou à impliquer les

¹⁸ Altiero SPINELLI, « Reflections ... », *op. cit.*, p. 83.

¹⁹ *Ibid.*, p. 82.

²⁰ Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance du 2 mars 2012, entré en vigueur le 1er janvier 2013, non publié au JOUE, transposé en droit français par la Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JORF n°294 du 18 décembre 2012, p. 19816.

²¹ Cf., par exemple, la présentation du rôle de la Cour de justice dans la construction de l'ordre juridique de l'Union dans Robert LECOURT, *L'Europe des juges*, Bruxelles: Bruylant, 2008 [1976].

²² Article 15§1 TUE: « *Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative.* »

parlements nationaux dans la procédure législative. De même, les solutions trouvées, telles que les *opt out* ou la coopération renforcée, cherchent à dépasser les blocages au prix de concessions croissantes aux intérêts nationaux, en permettant aux États de s'exclure de projets collectifs. Ces réformes n'offrent jamais que des solutions imparfaites et temporaires, dans la mesure où elles ne remettent jamais en cause la souveraineté des États membres et donc leur domination politique au niveau européen. Le passage au vote à la majorité qualifiée comme modalité de vote la plus courante au Conseil²³ constitue une avancée importante mais, à nouveau, celle-ci ne peut s'appliquer que dans les domaines où un consensus intergouvernemental préalable permet de ne pas accorder un pouvoir politique trop important aux institutions supranationales.

L'impossibilité de dépasser cette coopération interétatique affecte le fonctionnement des institutions, tout comme elle explique l'inachèvement de l'union politique qui devait, selon les auteurs du Traité de Rome, constituer la conclusion naturelle de l'intégration économique. Les difficultés rencontrées par les institutions européennes pour asseoir leur légitimité politique aux yeux des citoyens comme des gouvernants s'expliquent par les insuffisances du projet initial. Il est donc nécessaire de revenir à l'alternative proposée par les fédéralistes aux débuts de la construction européenne pour envisager les réformes pertinentes.

II. La nécessité d'un « moment constitutionnel » pour fonder l'union politique

Le dépassement de l'État-nation, insoluble dans un projet d'union politique européenne, ne peut s'accomplir, comme l'imaginait Jean Monnet, par l'accomplissement progressif d'une intégration économique. Les difficultés actuelles démontrent que le pouvoir grandissant des institutions européennes, ne s'accompagnant pas d'une légitimité politique suffisante, alimente l'hostilité des citoyens à leur égard plutôt qu'il n'encourage les hommes politiques nationaux à s'engager dans la voie, toujours aussi difficile, d'une union fédérale. Les écrits de Spinelli ne se contentent pas de poser un diagnostic des insuffisances du projet communautaire, mais permettent d'envisager les alternatives pertinentes pour dépasser ce stade de la construction européenne. Envisager des solutions inspirées de son projet d'union fédérale apparaît comme la seule manière de résoudre l'opposition entre méthodes intergouvernementale et communautaire (A), ainsi que d'impliquer les citoyens plus directement dans le projet européen (B).

A. L'indispensable dépassement des méthodes intergouvernementale et communautaire

L'inefficacité des institutions issues du Traité de Rome dès lors qu'elles doivent agir hors d'un programme préalablement établi par les États membres s'ajoute à une carence de légitimité politique. Si ce manque de légitimité est perçu comme la cause de l'inaction des institutions supranationales ou de leur timidité lorsqu'il s'agit de s'opposer à la volonté des États membres, elle est en réalité la conséquence inévitable des choix opérés lors de la création des Communautés. L'incohérence perçue par Spinelli dans la structure institutionnelle choisie est la conséquence nécessaire du rejet de la voie fédérale qui apparaît, à son tour, comme la seule à même de produire des institutions supranationales véritablement légitimes et politiquement autonomes.

Comme le relève Spinelli, l'aspect « fonctionnaliste » des institutions issues du Traité de Rome, qui s'exprime essentiellement dans la conception initiale du rôle de la Commission, ne suffit pas à créer une force politique européenne car l'initiative politique est en réalité conservée par les États membres. Cette « fausse Europe » par laquelle des États souverains tentent d'organiser leur coopération ne permettait pas de résoudre les trois principaux problèmes identifiés par Spinelli, qu'étaient les politiques économiques nationales,

²³ Article 16§3 TUE.

empêchant aussi bien le marché commun que la solidarité commune, et la ré-émergence de forces armées et de services diplomatiques autonomes²⁴. Force est de constater que, si le marché intérieur est partiellement constitué, la solidarité, la défense et la diplomatie demeurent les principaux lieux d'expression des égoïsmes nationaux et les parents pauvres de l'intégration européenne.

S'inspirant du *Federalist*, les auteurs du Manifeste de Ventotene avaient insisté sur la nécessité de mettre en commun ces éléments centraux pour former un véritable État fédéral, doté d'une force politique et juridique suffisante au niveau européen. Madison et Hamilton défendent dans ces essais le projet de Constitution établissant une véritable Union fédérale en lieu et place de la Confédération qui l'avait précédée. Ils y insistent notamment sur la nécessité d'une union suffisamment forte pour éviter la concurrence et les conflits entre États (examinant en particulier les problèmes posés par des dettes publiques distinctes), celle d'une codépendance entre les deux niveaux de gouvernement, chacun jouissant cependant de sa propre légitimité politique, ou encore celle d'une faculté d'intervention directe de l'État fédéral dans la mise en œuvre des lois qu'il adopte ou dans la mobilisation d'une armée²⁵.

Le Manifeste de Ventotene avait fixé comme priorité l'abolition définitive de la division de l'Europe en États-nations, non seulement parce que cette forme politique apparaissait comme la cause du développement du fascisme et de la Seconde guerre mondiale, mais parce que Spinelli et Rossi voyaient la reconstitution des États-nations européens comme un échec, permettant le retour des égoïsmes nationaux qui, à terme, risqueraient de revenir sur une simple coopération entre entités souveraines. L'efficacité de la fédération, non seulement dans sa propre action mais aussi dans la prévention et l'endiguement des conflits entre ses membres, dépend de l'attribution au niveau fédéral d'une part significative des pouvoirs des États ainsi que de la légitimité politique et de la force d'initiative nécessaires pour les exercer. L'Union européenne dispose de certaines des compétences revendiquées par le *Federalist* pour les États-Unis, mais souffre toujours de lacunes importantes. Au surplus, l'inclusion de l'article 50 dans le Traité sur l'Union européenne et la procédure de retrait déclenchée par le Royaume-Uni démontrent que l'intégration économique n'est pas irréversible.

Ce constat doit conduire à remettre en question l'accaparement du pouvoir de direction politique par les instances représentant les États membres. L'échec de l'hypothèse selon laquelle une dynamique quantitative finirait par produire une transformation qualitative depuis l'intégration communautaire vers l'union politique, confirme la nécessité d'une organisation du pouvoir politique au niveau européen, qui ne peut se faire par les États membres mais nécessite un moment constituant²⁶. L'assemblée constituante permettant le moment symbolique d'émergence d'une fédération apparaît toujours comme la seule manière de faire passer le pouvoir politique de la méthode intergouvernementale aux institutions supranationales²⁷. Or, si la construction communautaire permettait de franchir plus rapidement les premières étapes de l'intégration, elle a, selon Spinelli, rendu plus difficile la réalisation de l'union fédérale²⁸. Cet horizon demeure à tout le moins aussi lointain qu'il ne l'était dans les années qui suivirent la signature du Traité de Rome.

B. La nécessité de créer des citoyens européens

Le dépassement du cadre intergouvernemental est indispensable pour donner une légitimité accrue au projet européen, en lui permettant de s'adresser directement aux citoyens européens. Le Manifeste de Ventotene associait au projet fédéral des réformes économiques et sociales visant à compléter l'évolution vers une Europe servant mieux les intérêts de tous, et Spinelli n'a cessé de se préoccuper de la défense des intérêts politiques et économiques des citoyens dans la construction européenne. Le peu d'intérêt apporté à la représentation démocratique lors de la fondation des Communautés peut être reliée à la lenteur de l'évolution vers la prise en compte des intérêts de l'ensemble des citoyens, qui n'est toujours pas réalisée à ce jour. Or,

²⁴ Altiero SPINELLI, extrait de *L'Europa non cade dal cielo*, *op. cit.*

²⁵ *The Federalist Papers*, *op. cit.*, n° 10 (Madison), 44 (Madison) et 16 (Hamilton) en particulier.

²⁶ Michael BURGESS, *op. cit.*, p. 57.

²⁷ Mario ALBERTINI, « Europe on the Threshold of Union », *Le Fédéraliste*, année XXVIII, 1986, n° 1, p. 27.

²⁸ Michael BURGESS, *op. cit.*, p. 60.

l'accroissement des compétences de l'Union conduit à une multiplication des appels à l'implication plus directe des citoyens et à une plus grande solidarité à l'échelle européenne²⁹.

Suite à l'échec de la Communauté européenne de défense, Spinelli perçut la construction communautaire comme la faillite de l'idée européenne car elle se faisait en accompagnant la reconstruction des États-nations, et non en mobilisant directement les citoyens dans l'élaboration d'un échelon supérieur de légitimité politique qui aurait bridé les intérêts nationaux. Conscient de l'hostilité des gouvernements à l'option fédérale, il ne cessa de réclamer l'élection directe d'une assemblée constituante et l'approbation d'une constitution fédérale par référendum, et non par les parlements nationaux. La participation directe des citoyens lui apparaissait comme le moyen de donner une véritable légitimité démocratique à cette constitution européenne à venir, en retirant aux institutions nationales l'exercice d'une souveraineté qu'il jugeait illégitime³⁰. L'incapacité des institutions issues du Traité de Rome à s'adresser directement aux citoyens fut illustrée par la faillite du Traité établissant une constitution pour l'Europe³¹ qui ne fut pas élaboré par une assemblée constituante ni soumis à un référendum paneuropéen, révélant l'incapacité des États membres à dépasser les cadres politiques nationaux.

De même, les bénéfices tirés de la construction européenne demeurent largement réservés à une certaine élite économique et professionnelle, et dans une moindre mesure aux travailleurs migrants pauvres, renforçant la méfiance de nombreux citoyens à l'égard de l'Union européenne. Loin d'accompagner la construction d'un consensus économique et social comme le souhaitaient les auteurs du Manifeste, la construction européenne a privilégié le développement économique d'États indépendants, qui n'ont cessé de développer des stratégies visant à se concurrencer mutuellement. Ainsi, en dépit de démarches récentes de la Commission européenne pour lutter contre ce phénomène³², le dumping fiscal au sein de l'Union se poursuit depuis de nombreuses années et pèse sur la marge de manœuvre de l'ensemble des États membres³³. La citoyenneté européenne, qui est en grande partie le résultat du projet de traité instituant l'Union européenne de 1984³⁴, demeure un acquis symbolique essentiel de la construction européenne mais elle n'a pas permis d'étendre à tous le bénéfice de la liberté de circulation, ni de rendre plus visibles les apports de la construction européenne aux citoyens statiques.

La timide extension du droit à l'égalité de traitement aux citoyens économiquement « non actifs » s'est accompagnée d'une préoccupation croissante à l'égard du « tourisme social » qui a aussitôt justifié des limites aux droits conférés. Ces restrictions sont la conséquence naturelle de l'absence de mise en commun des systèmes de solidarité, qui sont toujours conçus comme relevant de l'échelle nationale et demeurent donc un domaine d'expression d'intérêts nationaux³⁵.

Il paraît pourtant essentiel d'intégrer au projet européen la majorité de la population, sans exclure les citoyens les plus défavorisés ni les citoyens demeurant dans leur État d'origine³⁶. Le rapport rédigé sous la présidence de Paul-Henri Spaak, un autre fédéraliste convaincu, signalait déjà qu'il fallait garder à l'esprit

²⁹ Cf. notamment l'éditorial audacieux du journal anglais *The Guardian*, le 2 janvier 2018.

³⁰ Altiero SPINELLI, extrait de *L'Europa non cade dal cielo*, op. cit.

³¹ Traité établissant une constitution pour l'Europe, signé par les chefs d'État et de gouvernement le 29 octobre 2004, JO C 310, 16.12.2004, p. 1.

³² L'on pense par exemple à la Décision n° 2017/1283 de la Commission du 30 août 2016 concernant l'aide d'État SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) octroyée par l'Irlande en faveur d'Apple, JO L 187, 19.7.2017, p. 1, qui donne lieu à deux recours en annulation: les affaires *Irlande c/ Commission*, T-778/16, et *Apple Sales International et Apple Operations Europe c/ Commission*, T-892/16.

³³ Cf. par exemple le rapport établi il y a presque vingt ans par la Direction générale des services de recherche parlementaire du Parlement européen, « Concurrence fiscale dans l'Union européenne », 2 février 1999.

³⁴ Article 3 du projet de traité instituant l'Union européenne: « *Citoyenneté de l'Union. Les citoyens des États membres sont par là-même citoyens de l'Union. La citoyenneté de l'Union est liée à la qualité de citoyen d'un État membre ; elle ne peut être acquise ou perdue séparément. Les citoyens de l'Union participent à la vie politique de celle-ci dans les formes prévues par le présent traité, jouissent des droits qui leur sont reconnus par l'ordre juridique de l'Union et se conforment aux normes de celui-ci.* »

³⁵ Gareth DAVIES, « Migrant Union Citizens and Social Assistance: Trying to be Reasonable about Self-Sufficiency », College of Europe Research Paper in Law 2016, n° 2, p. 25.

³⁶ Sara IGLESIAS SÁNCHEZ, « A Citizenship Right to Stay? The Right Not to Move in a Union Based on Free Movement », in Dimitry KOCHENOV (ed.), *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 371-393, spéc. p. 385 ss.

l'objectif général d'amélioration des conditions de vie de l'ensemble des ressortissants des États membres, plutôt que de se concentrer uniquement sur la liberté de circulation qui pose des problèmes particuliers et ne peut concerner qu'une minorité de travailleurs³⁷. L'avocat général Sharpston demandait en 2013 la reconnaissance de droits aux citoyens européens ne dépendant pas de l'exercice de la liberté de circulation³⁸. En ce sens, l'absurdité des différents statuts des étudiants circulant dans l'Union selon la durée de leur résidence dans un autre État membre ou encore le statut de leurs parents, ainsi que l'incidence de ces différences sur les droits qui leur sont reconnus dans leur État d'origine comme dans l'État d'accueil illustrent parfaitement les limites d'un système attribuant des droits variables aux citoyens en mouvement sans mettre en place de systèmes de solidarité dépassant les limites des États membres³⁹. Il demeure cependant difficile de dépasser la libre circulation, sur laquelle s'est fondé le marché intérieur, pour concevoir le citoyen européen différemment.

Une telle remise en question supposerait avant tout de pouvoir dépasser la recherche du consensus entre États membres pour commencer à envisager une politique sociale européenne. Cette dernière ne peut, à son tour, s'envisager que si les institutions de l'Union sont perçues comme étant suffisamment légitimes pour dépasser le dialogue entre intérêts nationaux. Ici encore, les écrits de Spinelli tout au long de sa carrière politique mettent en évidence les graves lacunes d'une construction européenne ne s'étant pas préoccupée d'impliquer les citoyens et qui, en permettant aux États de demeurer les principaux protagonistes de la politique européenne, a empêché les institutions de l'Union d'acquiescer la légitimité nécessaire auprès d'eux.

La vision que Spinelli et Rossi, au cœur de la Seconde guerre mondiale, se faisaient de l'atteinte portée à l'État-nation et du potentiel de révolution socialiste européenne était certainement utopiste, ou du moins irréaliste. L'échec des fédéralistes à tirer profit de ce qu'ils pensaient être les années-clefs au sortir de la guerre ne doit toutefois pas conduire à exclure l'ensemble de leur diagnostic et de leurs propositions. Les craintes exprimées par Spinelli aux débuts de la construction communautaire se sont avérées justifiées et l'impopularité du projet européen tel qu'il existe aujourd'hui met en exergue la difficulté d'une transition vers une union politique apparaissant pourtant toujours plus indispensable à mesure que les transferts de souveraineté augmentent. Il apparaît clairement, aujourd'hui comme dans les années 1950, qu'une Europe politique ne peut se faire par le dialogue intergouvernemental mais qu'elle nécessite des institutions véritablement légitimes, en relation directe avec les citoyens, ce qui implique une structure fédérale. Sans partager l'optimisme d'un Guy Verhofstadt ou des autres membres du Groupe Spinelli concernant la probabilité d'une transition rapide vers une Europe fédérale⁴⁰, l'épuisement des solutions passant par la création d'instances de coopération interétatique doit à tout le moins nous conduire à remettre en question les bases de l'Europe communautaire et à envisager l'alternative.

³⁷ Rapport des Chefs de délégation aux Ministres des affaires étrangères, 21 avril 1956, Bruxelles, pp. 88-89.

³⁸ Conclusions de l'avocat général Sharpston présentées le 12 décembre 2013 dans les affaires *O. et B.*, C-456/12, EU:C:2014:135 et *S. et G.*, C-457/12, EU:C:2013:837, pt 134.

³⁹ Floris DE WITTE, « Who Funds the Mobile Student? Shedding some Light on the Normative Assumptions Underlying EU Free Movement Law: *Commission v Netherlands* », *CMLRev.*, 2013, vol. 50, n° 1, p. 203, p. 210.

⁴⁰ GROUPE SPINELLI / Bertelsmann STIFTUNG, *A Fundamental Law for the European Union*, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2013 ; cf. aussi l'entretien de Guy Verhostadt accordé au *Monde*, publié le 17 mai 2016.