



**HAL**  
open science

## Crises et ruptures en Europe: vers quelles mutations ?

Bertrand Vayssière

► **To cite this version:**

Bertrand Vayssière (Dir.). Crises et ruptures en Europe: vers quelles mutations?. Presses universitaires du Midi. 2018. hal-03982926

**HAL Id: hal-03982926**

**<https://hal.science/hal-03982926v1>**

Submitted on 16 Mar 2023

**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.

TEMPUS

PRESSES UNIVERSITAIRES DU MIDI

Bertrand Vayssière (dir.)

# Crises et ruptures en Europe : vers quelles mutations ?



# INTRODUCTION

## CRISES ET RUPTURES EN EUROPE : VERS QUELLES MUTATIONS ?

### L'Europe et la « crise » : brefs propos introductifs

Aurore Gaillet, PR UT1 Capitole, IRDEIC et Julien Weisbein, MCF Sc Po Toulouse, LaSSP

La conférence organisée en novembre 2015 dans le cadre des « Amphis de l'Europe » autour des rapports entre « l'Europe et la crise » a fatalement vu sa thématique chargée d'un poids supplémentaire. Aux multiples ramifications de la crise profonde que traverse l'Europe (crise de la dette, de l'euro, des migrants, des frontières, des valeurs, de l'environnement, etc.), les attentats qui ont terrorisé la France ont en effet rappelé l'acuité des questions relatives à la légalité de crise et la tension toujours renouvelée entre libertés et sécurité. La perspective du *Brexit* entérinée par la victoire du camp du « Leave » lors du référendum britannique du 23 juin 2016 a ensuite fait l'effet d'un véritable coup de tonnerre, que ce soit pour les spécialistes de l'Union européenne comme pour ses défenseurs, tant l'hypothèse paraissait jusqu'alors théorique, impensable même puisque la force des interdépendances tissées par la construction européenne semblait l'emporter sur les velléités sécessionnistes. Quelle que soit la dimension nationale de ces questions, la perspective européenne demeure en toute hypothèse fondamentale. L'atteste à lui seul le rappel du saisissant contraste entre, d'une part, la mise en avant des failles de l'Europe et, d'autre part, l'appel permanent à davantage de coopération européenne à tous les niveaux, politique, administratif comme juridique.

Un bref croisement des disciplines académiques permet par ailleurs de constater à quel point leurs objets d'étude respectifs sont eux-mêmes secoués par de constants soubresauts, dont l'analyse conduit fréquemment à diagnostiquer une nouvelle « crise »<sup>1</sup>. Pareille saturation de la notion de crise est dès lors également révélatrice d'une crise du discours scientifique. S'arrêter au constat de la crise, n'est-ce pas s'arrêter au constat des limites de son propre champ d'étude, que ce soit face à ses limites théoriques intrinsèques ou face à la difficulté de penser les processus profonds au moyen des cadres classiques ? Dans son effort de théorisation d'une « crisologie » dans le champ des sciences sociales, Edgar Morin met ainsi en garde contre un « concept [en passe de] devenir une forme vide, un prêt-à-porter stéréotypé qui ne constitue plus que l'ultime recours au lancinant désarroi des diagnostics et des pronostics »<sup>2</sup>. Partant, la crise devient alors un défi, une mise à l'épreuve pour les sciences sociales, la recherche et la réflexion générale sur l'évolution de la société et de son environnement.

Une introduction à de si vastes thématiques et questionnements ne peut ici que se limiter à quelques brefs propos, précisément en raison de l'ampleur de la question, laquelle appelle des développements scientifiques qui dépasseraient le cadre de cette présentation. Celle-ci tend plus modestement à relever l'intérêt d'étudier cette notion à travers une approche interdisciplinaire et européenne, conformément au projet des *Amphis de l'Europe* (2) et ce, quelle que soit la complexité théorique de l'étude de la crise (1).

---

<sup>1</sup> Dortier, 2009.

<sup>2</sup> Morin, 1976, p.149.

## 1) La complexité de l'étude de la crise

Les multiples recours à la notion de crise traduisent aussi le caractère nébuleux d'un terme qui sature tout le discours politique, médiatique et scientifique. Dès 1977, le juriste français Guy Braibant introduisait un numéro spécial de la revue *Pouvoirs* consacré à « l'État face aux crises » par ces mots : « Il faudra sans doute un jour analyser la crise de la notion de crise. C'est en effet un mot commode, à la mode, employé à tout bout de champ, de sorte qu'on a parfois l'impression de se trouver dans une crise à la fois universelle et perpétuelle. »<sup>3</sup> Quelle que soit la difficulté subséquente de l'étude de la notion, celle-ci n'en présente pas moins un intérêt toujours renouvelé.

La notion elle-même est difficile à circonscrire. Que l'on s'attache à ses racines étymologiques latines (*crisis*) ou grecques (κρίσις, *krisis*), plusieurs grandes acceptions sont classiquement retenues. Dans la médecine hippocratique, la crise désigne l'instant crucial d'une maladie, le « paroxysme d'incertitude et d'angoisse où tout est en suspens »<sup>4</sup>. Partant, elle commande d'opérer un choix, de prendre une décision réfléchie sur l'attitude à adopter pour parer à cette situation de précarité. La période plus contemporaine relègue quelque peu la conception « résolutive et salutaire » pour se concentrer sur une approche plus « inaugurale [et] purement réactionnelle »<sup>5</sup>. Ces deux dimensions de « crise-guérison » et de « crise-maladie » nous offrent une première grille d'analyse de la notion de crise. La science politique, par exemple, entend globalement la crise politique comme une situation suffisamment anormale pour susciter une potentielle déstabilisation de l'ordre social, économique ou institutionnel. La perturbation, le dysfonctionnement du jeu routinier d'un régime (crise-maladie) est ainsi au principe des changements d'institutions ou de pouvoirs (crise-guérison).

Reste toutefois à appréhender les difficultés intrinsèques d'une notion en tension. Le propre de la crise n'est-il pas d'exprimer des perturbations et des déséquilibres ? « Menaç[ant], ébranl[ant] ou même détruis[ant] ce qui est établi »<sup>6</sup>, les crises s'organisent autour de composantes elles-mêmes marquées par leur instabilité. Affiner le propos suppose de s'interroger plus en avant à la fois sur l'existence d'un *élément déclencheur* de la crise, sur les *perturbations* occasionnées par rapport à un « standard » ou une situation de « stabilité » définie comme « normale » – qu'il faudrait alors également identifier –, et enfin sur la possibilité de *sortir de la crise*, sous peine de voir celle-ci s'ancrer dans la durée.

De là découle une pluralité des angles d'étude de la crise. Une étude approfondie suppose en outre de prendre en compte des perspectives multiples. S'agissant du *temps* de la crise, on peut se demander si celle-ci est nécessairement brutale, rapide et accentuée ou si elle peut s'accommoder d'un temps plus long et progressif. S'agissant des *réponses* à apporter à la crise, l'un des enjeux les plus essentiels tient à l'identification même de potentielles solutions : peut-on et doit-on faire face à la crise ? Il s'agit en toute hypothèse de s'efforcer de concilier, d'une part, l'impératif d'y faire face rapidement, parfois en improvisant lorsque les moyens disponibles, établis dans le cadre de l'ordre ancien, paraissent dépassés et, d'autre part, la nécessité de relayer les premières réactions par des réflexions engagées dans la durée. Cela suppose de prolonger la phase de réaction par une phase d'adaptation. La difficulté suscitée par ces temps successifs de la réponse s'avère plus considérable encore lorsque l'on intègre la part de choix des *acteurs* quant à la capacité à s'adapter aux éventuelles crises à

---

<sup>3</sup> Braibant, 1977, p.5.

<sup>4</sup> Bolzinger, 1982, p.475-480.

<sup>5</sup> Bolzinger, 1982, p.476.

<sup>6</sup> Terré, 1977, p.35.

venir. Certains considèrent ainsi que seule l'anticipation permet de prévoir le changement sur le temps long. Mais comment réfléchir à un événement qui ne se produira peut-être jamais ? Cette problématique est au cœur des évolutions économiques ou environnementales. Et elle est d'autant plus complexe que le « court-termisme » actuel commande trop aisément de s'abstenir de remettre en question les certitudes du passé <sup>7</sup>. La seule mention de ces vastes questions appelle à la mobilisation des acteurs les plus divers possibles, au niveau de la répartition verticale des pouvoirs (rapports entre pouvoirs locaux, nationaux, européens, internationaux) comme au niveau horizontal des rapports entre l'État, les acteurs économiques privés et la société civile.

Les divers modèles avancés, en science politique ou en histoire, pour expliquer la modification du fonctionnement routinier du système social en sont un bon exemple. Sont ainsi tour à tour mis en avant la frustration relative ressentie par certains groupes sociaux ; le travail de sape de l'autorité politique réalisé par des intellectuels ou à travers des formes profanes de mobilisation (littérature populaire, chants, stades de foot, etc...); les bouleversements morphologiques de la division du travail social induits par l'évolution des modèles économiques ou par des progrès technologiques, etc... On le voit, les crises modifient le fonctionnement routinier du système social (qui, à l'état « normal » se caractérise par un cloisonnement très fort en secteurs organisés autour d'un aspect de la division du travail social et dans lesquels les mobilisations de contestation sont souvent bordées). À l'inverse, les crises politiques ouvrent des conjonctures fluides par lesquelles ces cloisons sociales perdent leur étanchéité (défragmentation des identités sociales, désobjectivation des univers sociaux et inadéquation des calculs des agents). S'ensuit tant une interpénétration des mondes sociaux qui, « normalement », s'ignorent et fonctionnent de manière autonome que des « mobilisations multisectorielles », c'est-à-dire la résonance des mobilisations séparées et leur intégration dans un mouvement cohérent. En découle alors la remise en question (même si souvent provisoire) de l'ensemble des accords qui garantissait jusque-là la stabilité de l'ordre politique <sup>8</sup>.

La complexité de la « légalité de crise » illustre également cet aspect multiforme et difficilement saisissable de la crise. Le juriste éprouve en effet une difficulté particulière lorsqu'il s'agit d'appliquer la notion de crise à son objet d'étude. Le terme de « légalité de crise » désigne une série de dispositifs juridiques tendant à répondre à des circonstances exceptionnelles. L'étude de la crise, ainsi souvent associée à la nécessité et à l'exception, suppose alors de prendre en considération deux éléments qui constituent tout à la fois son intérêt et sa difficulté. D'un côté, « loin d'être opposée au droit, la crise lui est consubstantielle et familière puisqu'il a précisément pour fin de la prévenir, de la figer, de la circonscrire ou de la maîtriser [...] sinon à l'extrême, de s'y adapter » <sup>9</sup>. De nombreuses constitutions s'attachent en conséquence à prévoir les cas de crise, afin de donner à l'État de droit, défini comme une « normalité de référence » dans les démocraties occidentales, des outils pour faire face aux assauts dont il peut faire l'objet. De l'autre côté toutefois, l'on peut s'interroger sur l'existence même d'un droit de la crise, dès lors que l'exception constitue précisément ce qui est « hors de prise » (*ex-capere*) <sup>10</sup>.

La période d'urgence prolongée que connaît la France depuis le 13 novembre 2015 a suscité de nouvelles contributions fondamentales <sup>11</sup>, permettant d'approfondir les

---

<sup>7</sup> Voir dans ce sens : Aghion, Cetto, Cohen, Lemoine, 2011.

<sup>8</sup> Pour reprendre le modèle théorique élaboré par Dobry, 1986 (réédition en 2009).

<sup>9</sup> Ainsi les premiers mots du numéro de la revue *Pouvoirs* précitée.

<sup>10</sup> Voir notamment les études et analyses de Schmitt, [1921], 2000 et [1922], 1988 ; Saint-Bonnet, 2001 ; Agamben, 2003 ; Troper, 2011 ; Basilien-Gainche, 2013.

<sup>11</sup> Voir en particulier l'importante analyse de Beaud et Guérin-Bargues, 2016.

interrogations plus anciennes sur la possibilité de circonscrire le champ et la durée de la légalité de crise comme sur l'identification et la mise en œuvre des outils de réaction et de prévention de la crise. Les débats relatifs à la nécessité de l'anticipation comme les controverses sur la balance entre les mesures de sécurité et le maintien d'un niveau de libertés conforme à l'État de droit demeurent ainsi éminemment actuels. C'est en quelque sorte la marque de la crise, consubstantielle aux sociétés ouvertes et démocratiques, que d'être tout à la fois vulnérables et de refuser de sacrifier leurs libertés sur l'autel de la sécurité. Si fragile cet équilibre soit-il, c'est aussi ce qui en fait la richesse.

## 2) *De l'intérêt d'étudier la notion de crise à travers une approche interdisciplinaire et européenne*

Le rappel à la prudence nécessaire face à une notion aussi instable, ambiguë et ambivalente que celle de crise ne doit pourtant pas intimider l'analyse. Sous certaines conditions, nous sommes en effet loin d'être dépourvus face à cet enjeu ; car si *chaque* science sociale peut s'avérer limitée dans sa saisie et sa compréhension de « la » crise, n'y voyant que ce que ses présupposés épistémologiques ou ses méthodologies propres lui permettent de voir, *les sciences sociales* peuvent au contraire embrasser, mettre en relation et comprendre plus finement ses multiples dimensions. Ce regard panoptique rend toutefois nécessaire un véritable dialogue entre disciplines, chacune échangeant avec les autres autour d'une même notion. Or le dispositif des « Amphis de l'Europe » – malheureusement si rare dans un univers académique de plus en plus régi par l'ultra-spécialisation et l'autisme disciplinaire – autorise une telle entreprise <sup>12</sup>.

On peut déjà faire le constat que la notion de crise est consubstantielle à de nombreuses disciplines des sciences sociales, souvent nées de situations de crises et/ou qui se donnent des objets procédant de celles-ci. La géopolitique, qui pour un de ses promoteurs « sert à faire la guerre » <sup>13</sup>, n'est-elle pas la discipline par excellence des crises ? L'histoire n'est-elle pas partie liée aux crises tant les plus beaux fleurons de l'historiographie française peuvent être rapportés à la crise en marche, c'est-à-dire à un monde qui se défait et dont on entreprend alors d'écrire l'histoire pour donner du sens à sa disparition <sup>14</sup> ? La science politique française n'est-elle pas née, en plus de l'activisme d'Émile Boutmy, d'une situation de crise morale et intellectuelle, à savoir de la défaite de Sedan, occasion pour lui de mettre la rue Saint-Guillaume sur les fonts baptismaux ? <sup>15</sup> La science économique n'est-elle pas fondée sur le postulat de rareté des biens – et donc de tensions nécessaires quant à leur répartition ?

Au-delà de ces situations disciplinaires singulières (on pourrait sans doute allonger facilement la liste), il faut surtout souligner que la démarche interdisciplinaire paraît particulièrement féconde pour saisir une notion aussi protéiforme et aux contours difficilement identifiables. En conséquence, la crise ne saurait apparaître comme la propriété ou le territoire de chasse d'une science sociale. Pour ne prendre qu'un exemple, si la « crise

---

<sup>12</sup> Pour une présentation des « Amphis de l'Europe », voir Bertrand Vayssière, « L'Europe en ses Amphis », *Mondes Sociaux* (<https://sms.hypotheses.org/2757>).

<sup>13</sup> Lacoste, 1976.

<sup>14</sup> L'histoire rurale française est la plus reconnue entre les années 1930 et les années 1960, soit à une époque où les campagnes se vident ; l'histoire religieuse se développe dans la foulée, alors que l'on enregistre dans le même temps la désaffection des Français pour la religion. On peut aussi évoquer le succès des Lieux de mémoire, qui enregistre la disparition d'une mémoire nationale, dans un monde qui change vite (voir Nora, 1984 à 1992).

<sup>15</sup> Favre, 1989.

économique » a sans doute une rationalité économique, elle a surtout une portée fondamentale sur les rapports entre individu-société et entre société-État (crise de l'État, crise d'identité, crise démocratique, etc...); la comprendre et tenter d'y répondre engage dès lors des réflexions sociales, sociologiques, culturelles, politiques, etc. – et pas seulement économiques.

Or, cette posture interdisciplinaire est précisément au cœur des « Amphis de l'Europe ». Démarche résolument hybride, il s'agit, le temps d'un colloque (et de sa longue préparation), de rendre possible la constitution d'un véritable petit laboratoire de sciences sociales de l'Union européenne, rassemblant (par ordre alphabétique des disciplines, pour bien signifier leur pleine égalité dans le dispositif) des économistes, des géographes, des historiens, des juristes, des politistes ou des sociologues au sein d'un même collectif, c'est-à-dire en ne se contentant pas de les juxtaposer, de les faire intervenir les uns après les autres, mais de les faire travailler ensemble, de les obliger à sortir de leurs ornières disciplinaires. Le lecteur peut s'en rendre facilement compte : les chapitres de cet ouvrage sont toujours signés à quatre mains et à partir d'au moins deux disciplines de sciences sociales.

S'il croise et mélange entre elles les disciplines scientifiques, le dispositif des « Amphis de l'Europe » le fait surtout, comme son nom l'indique, au travers du prisme européen. Là réside un second avantage puisque la « crise » semble si consubstantielle à la construction européenne, à sa naissance comme à l'entretien de sa dynamique. La question n'est donc pas nouvelle et d'ailleurs, depuis 1950, on ne compte plus les fois où l'Europe a été enterrée par ses détracteurs, quels qu'en soient les appellations (« eurosceptiques », « europessimistes » ou « europhobes ») ! On peut bien sûr rappeler ici la phrase de Jean Monnet : « L'Europe se fera par les crises. Elle sera la somme des solutions qu'on apportera à ces crises. » On peut surtout faire le constat que la plupart des avancées européennes s'apparentent à des réponses plus ou moins directes, politiques et/ou juridiques, aux diverses « crises » (économiques, politiques, institutionnelles, morales, etc...) qu'elle a en permanence traversées. À cet égard, le système institutionnel européen apparaît être un montage particulièrement résilient aux assauts de toutes natures auxquels il a dû et doit encore faire face. Du côté des secousses d'ordre économique, on peut mobiliser des exemples anciens (comme la relance du Système monétaire européen ou du couple franco-allemand dans le contexte des chocs pétroliers) comme actuels (avec depuis 2007 les rebondissements multiples de la « crise des *subprimes* » en « crise grecque », en « crise de l'euro » puis en « crise des dettes souveraines » – succession dont on ne sait pas quelle nouvelle phase de la construction politique comme économique de l'Europe pourrait sortir). Du côté des crises politiques et institutionnelles, tout aussi nombreuses<sup>16</sup>, celles-ci trouvent souvent leur origine dans la recherche tâtonnante d'équilibres (toujours instables et défaits en pratique) entre les institutions européennes et les États membres, mais également, de plus en plus, entre l'Union européenne comme système politique et ses citoyens ou ses divers publics. S'engagent alors dans ces multiples crises tant la question de la redéfinition permanente du système décisionnel (ses acteurs, leurs compétences, les rapports de force qui les animent, etc...) que la possibilité d'une solidarité européenne, voire d'une identification à un nouvel ordre de pouvoir. Finalement donc, les crises mettent à l'épreuve la difficulté comme la définition d'un « projet européen », lequel peut en sortir renforcé (Athènes, qui pouvait parfaitement quitter la zone euro, a finalement fait le choix d'y rester) ou dangereusement déstabilisé (comme le *Brexit* le rappelle si crûment).

Pour autant, loin de prendre trop au sérieux la notion de crise ou de vouloir pleurer ou acclamer celle qui affecte l'Europe, l'ambition scientifique de notre colloque était de dépasser

---

<sup>16</sup> Et de plus en plus fastidieuse à énumérer : crise de la chaise vide, crise de la constitution de 2005, crise des migrants, crise du *Brexit*, etc...

l'idée que tout est en crise et surtout qu'il faudrait y voir un dysfonctionnement, une situation anormale et pathologique. D'abord parce que précisément, la crise est rupture et permet de faire avancer des disciplines : l'épistémologie de Gaston Bachelard nous rappelle que la science est aussi doute et mise en doute et qu'elle avance surtout par ruptures <sup>17</sup>. Mais surtout parce que le registre de la crise, ses mots, ses acteurs, les instruments forgés pour la contenir et/ou la prévenir ou bien les savoirs institués pour la comprendre (on pourrait aisément parler d'une vraie « crisologie » européenne au sein des *European studies*), appartient finalement au cours ordinaire de la construction européenne <sup>18</sup>. Car derrière telle ou telle crise, on trouve toujours des logiques d'intéressement (certaines institutions ou certains acteurs se spécialisent à son sujet, comme les Agences de notation des États, les Agences de régulation ou même certains universitaires...), des formes d'objectivation (notamment par divers instruments comptables et budgétaires mais aussi par le registre performatif du droit), des effets symboliques et institutionnels propres (notamment la fluidité du jeu institutionnel, par l'enchaînement des « relances » ou des « révisions »), mais également des « gagnants » et des « perdants » (par la modification des rapports de force interinstitutionnels, avec aujourd'hui la montée en puissance des instances supranationales non-contrôlées démocratiquement comme la Commission, la Banque Centrale européenne ou la Cour de Justice). En définitive, le véritable défi réside dans la capacité durable du montage juridico-institutionnel qu'est l'Union européenne à résister aux multiples offensives dont il est à la fois l'acteur – par la faiblesse qui demeure celle du projet européen – et la cible – par la force consacrée à la poursuite de ce projet.

---

<sup>17</sup> On pourrait même de la sorte parler d'une homologie entre les Amphis de l'Europe et le thème de la crise. Non pas que les membres qui composent ce collectif soient en crise, mais bien parce qu'ils sont tous des chercheurs en sciences sociales, faisant de l'instable, de l'indéterminé, leur raison d'être professionnelle.

<sup>18</sup> Voir à ce sujet, *Politique européenne*, « Crise, crises et crisologie européenne », n°44, 2014.

# CHAPITRE 1

## La Première Guerre mondiale et les mutations du droit : impacts, innovations et résistances

Aurore Gaillet, PR UT1Capitole, IRDEIC et Bertrand Vayssière, MCF UT2J, FRAMESPA.

Les débats qui suivent 14-18 sont l'occasion d'exprimer une remise en cause du système diplomatique européen, débats qui s'étendent aux raisons qui ont rendu possible un tel déchaînement de violence. Le paradoxe est toujours le même : l'Europe, fleuron de la civilisation, a engendré la guerre « moderne », une guerre des moyens et des masses qui a abouti à l'écrasement de l'individu et de ses valeurs. Dès lors, le mot « crise » s'impose de lui-même, crise diagnostiquée par la plupart des intellectuels, toutes sciences sociales confondues : en 1919, l'essayiste Paul Valéry prononce une conférence retentissante à Genève qui commence par l'incipit « Nous autres, civilisations, nous savons maintenant que nous sommes mortelles »<sup>19</sup> ; le philosophe allemand Oswald Spengler, lui, développe une conception cyclique de l'histoire comparable à celle des organismes vivants, qui aboutit à un constat sceptique sur l'avenir du Vieux continent, au sortir d'un conflit considéré comme fatal<sup>20</sup> ; l'historien Paul Hazard commence la rédaction de son ouvrage majeur *La crise de la conscience européenne*, dans lequel il évoque la force des courants intellectuels qui ont entraîné au sein du Vieux Continent un changement des paradigmes politiques et sociaux à l'orée du XVIII<sup>e</sup> siècle, sans pourtant que les contemporains n'aient eu conscience du basculement qu'il favorisait : le parallèle avec la période contemporaine apparaît alors évident à beaucoup de lecteurs<sup>21</sup> ; dans le domaine de la philosophie, c'est Edmund Husserl qui constatera la crise que traverse l'Europe, qui doit l'amener à choisir entre décadence et renaissance<sup>22</sup>.

Ces ouvrages, loin d'être des prêches dans le désert, rencontrent l'attente du public : on peut même évoquer leur grand succès, qui répond à une angoisse contemporaine, celle de sociétés bousculées dans leurs certitudes par le conflit qui vient de s'achever, et qui assistent à la remise en question de l'hégémonie européenne par des puissances jusqu'ici considérées comme périphériques. Un monde nouveau semble apparaître sur les décombres de la guerre, constat qu'il est d'autant plus facile de dresser parmi les révolutionnaires qui voient leurs thèses triompher alors que les bolcheviks ont pris le pouvoir à Leningrad : pour le fondateur du Parti communiste italien Antonio Gramsci, « la crise, c'est quand le vieux se meurt et que le jeune hésite à naître », crise étant entendu ici comme la grande épreuve de vérité que Lénine lance à la manière d'un défi au monde entier<sup>23</sup>.

Ainsi, le mot « crise », qui revient dans la plupart des essais et des débats de l'après-guerre, est à entendre au sens étymologique : l'Europe est dans l'obligation, suite à la guerre, de se réformer, et son incapacité à en prendre résolument conscience n'est que la

---

<sup>19</sup> Valéry, 1919, p.321.

<sup>20</sup> Spengler, 1918.

<sup>21</sup> Hazard, 1935.

<sup>22</sup> Husserl, 1935.

<sup>23</sup> Lénine, « La crise est mûre », article écrit à Vyborg, publié pour la première fois par le journal *Rabotchi Pout* dans son n° 30, le 20 (7) octobre 1917. À propos du marxisme, Raymond Aron écrira plus tard : « doctrine de l'histoire, doctrine de la technique, [il] est en même temps une doctrine romantique. C'est une doctrine romantique pour une double raison : il annonce des catastrophes, des catastrophes dont il faut se réjouir, des catastrophes qui apporteront le salut », Aron, 1997, p.161.

manifestation aiguë d'une maladie dont il faut évaluer les symptômes <sup>24</sup>. C'est effectivement le sens grec du mot crise qui compte ici (*κρίσις, krisis*) : un « jugement », une « décision » sont à prendre pour dégager une solution aux problèmes du moment, jugements et décisions entre lesquels il faut choisir parmi plusieurs positions opposées, voire conflictuelles. De fait, l'idée de crise n'est pas liée à celle de « déclin », soit l'état d'une chose penchant vers sa fin et qui perd force et éclat. Au contraire, une crise est d'abord, aux yeux de nos différents polémistes, ce « moment significatif » (Hippocrate) qui devrait permettre la détermination de l'affection dont souffre le malade, et de lui proposer un traitement adéquat.

Parmi les traitements, un « soin » nouveau apparaît à l'usage de l'Europe vue comme un « patient » (Paul Valéry), tellement nouveau qu'un néologisme est imaginé pour le nommer, l'européisme : ce terme, utilisé dès 1915 par l'écrivain Jules Romains, désigne un sentiment (sentiment dans la mesure où il refuse tout rattachement idéologique) positif en ce qu'il refuse précisément l'idée même de déclin et revendique un renouvellement des cadres et des mœurs à une échelle plus large que la nation. Cette idée nouvelle est très développée chez les écrivains (phénomène qui ne se reproduira pas après 1945), mais aussi parmi les juristes. Pour comprendre ce fait, il faut se rappeler l'écho de l'après 14-18 : après tout, cette guerre a été faite au nom de la civilisation et contre les Empires centraux accusés d'avoir violé les règles du « droit des gens » (comme le rappelle le Président Poincaré dans son adresse aux assemblées du 4 août 1914 <sup>25</sup>). Un nouveau droit doit être pensé et mis en place, qui entérinerait ce renouvellement des cadres et des mœurs évoqué par d'autres. Les juristes espèrent ainsi révolutionner leurs pratiques en lançant des débats autour d'un droit qui sorte des frontières, un véritable droit international pour une société qui se découvre transnationale <sup>26</sup>.

Or, quoi de plus propice à une remise en question générale qu'une sortie de guerre, une guerre totale (la première) de 50 mois, qui a mobilisé toute la panoplie moderne des armes et des millions de combattants ? En réponse à cette question, nous verrons que la crise a introduit un changement de paradigme chez les contemporains, puis que les juristes en particulier ont testé des idées nouvelles et lancé des pistes inédites le temps de ce débat renouvelé. Dans l'un et l'autre cas, les conséquences futures sur le processus de construction européenne sont indéniables, mais les interprétations et les leçons tirées sur l'instant insuffisantes (Bertrand Vayssière, I, II et III). Nous compléterons cette analyse de la portée d'une crise historique majeure sur le droit et l'histoire de l'Europe par une étude plus spécifique des rapports franco-allemands, au centre de toutes les attentions et de toutes les tensions dans l'Europe d'après-guerre (Aurore Gaillet, IV).

## I) *Interprétation de la crise par les contemporains*

### 1) Inconscience : l'espoir d'un « retour à la normale »

---

<sup>24</sup> Cette incapacité a été souvent mise en avant par les différents observateurs du débat politique européen, et elle le sera tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, analyse qui, par sa récurrence, démontre l'absence de solution satisfaisante avec le temps. Ainsi, Raymond Aron, dans *Plaidoyer pour une Europe décadente* (1977), estime-t-il que c'est l'Europe elle-même qui, par son indécision et son impuissance à se définir (voire, son aversion à vouloir le faire), est responsable des crises qu'elle traverse, p.480 et 749. Dans ce même livre, Aron appelle les Européens à se ressaisir et à ne pas avoir peur (p.429), la crise, plus féconde que l'inaction ou le simple consensus, se présentant comme un appel à la transcendance contre la décadence.

<sup>25</sup> « La France vient d'être l'objet d'une agression brutale et préméditée qui est un insolent défi au droit des gens [...]. Dans la guerre qui s'engage, la France aura pour elle le Droit, dont les Peuples non plus que les individus ne sauraient impunément méconnaître l'éternelle puissance morale » (site de la bibliothèque numérique de Roubaix : [www.bn-r.fr/zoom.php?image=RBX\\_MED\\_AFF\\_001\\_B\\_1\\_013&id=AFF\\_001\\_B\\_1\\_013](http://www.bn-r.fr/zoom.php?image=RBX_MED_AFF_001_B_1_013&id=AFF_001_B_1_013), consulté le 26 octobre 2016).

<sup>26</sup> Tison, 2011 ; Gaurier, 2014.

Un bémol doit être ajouté aux propos introductifs : une crise ne débouche sur des solutions que lorsque les contemporains ont conscience de ses effets. Qui plus est, elle s'inscrit dans un contexte précis (c'est pourquoi il ne peut pas exister de modèle indépassable de la crise), et n'acquiert son statut que lorsqu'elle est diagnostiquée en tant que telle, c'est-à-dire lorsqu'elle incite, au-delà de sa prescription, à trouver les remèdes qui permettent d'en sortir. Cela veut dire que la crise, pour être crise et traitée comme telle, doit d'abord être acceptée. Cette prise de conscience est le moyen qui entraîne au-delà des schémas anciens, permettant de se confronter à l'altérité et de ne pas revenir à l'ordre ancien. Or, cet élément semble en grande partie absent pour notre période, malgré la lucidité de certains, ou alors il ne touche pas les peuples au même degré <sup>27</sup>. Une société peut donc vivre en crise sans s'en apercevoir (situation qui rappelle le long déclin de l'Empire romain, résultat d'une suite ininterrompue de crises sans solutions, à tel point que les historiens d'aujourd'hui ne s'accordent pas sur la date marquant la fin de cet empire, qui de fait s'étale sur deux siècles). Il faut ajouter que si la crise s'inscrit dans la décision comme le marque l'étymologie, et se situe donc dans le temps court du politique, elle n'a pas systématiquement d'impact sur les sociétés, qui obéissent à un autre rythme, plus long, celui des mentalités, les poussant à ignorer ou à combattre toute transformation pourtant jugée nécessaire.

On ne doit pas oublier que 14-18 est la consécration d'une guerre faite au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et des principes patriotiques les plus fervents, ce qui s'est vérifié par la multiplication des « unions sacrées » dans les différents États belligérants : cette guerre a été faite par et pour les masses, dans un cadre et poussée par un élan d'abord nationaux et nationalistes. 14-18 n'est pas une guerre aux objectifs limités, mais une guerre totale, consécration du siècle des nationalités où l'État est la vertu suprême et l'ennemi une entité intrinsèquement détestable <sup>28</sup>. Ce fait explique la difficulté d'interprétation de la guerre, consécration ou renouveau, difficulté à l'origine de nombreuses mauvaises lectures (ces erreurs ne seront plus possibles après la guerre de 39-45). Certains parlent de « Jugement de Dieu » pour désigner une guerre entre nations, d'autres évoquent la reviviscence de la « guerre juste » de Saint Thomas d'Aquin, où même les vaincus trouvent une raison de flatter leur patriotisme : le droit est ainsi « essentialisé », à rebours de ce que prétendent faire les internationalistes, ce qui entraîne des divergences d'interprétation sur les notions pourtant a priori consensuelles de « démocratie » et même de « paix », que les Français notamment pensaient avoir définies pour les autres <sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> D'après Hermann von Keyserling, qui observe les différents pays européens peu après la guerre, une différence fondamentale sépare les Français des Allemands dans l'interprétation des événements qui viennent de se dérouler : « Avec la guerre mondiale a commencé une nouvelle ère. Désormais toute l'importance appartient, jusqu'à nouvel ordre, aux peuples dont l'élément est, non pas statique, mais dynamique. La brève expérience des 'années de paix' n'a-t-elle pas déjà démontré que cette circonstance place nécessairement la France à l'arrière-plan ? Sa victoire lui a tout juste servi à pouvoir se maintenir. C'est que les catastrophes, comme telles, ne déterminent jamais des changements de direction décisifs dans la vie des peuples [...]. C'est pourquoi le temps travaille irrésistiblement pour l'Allemagne, malgré toutes les maladresses et toutes les fautes des Allemands eux-mêmes, tandis qu'il travaille d'une manière aussi inéluctable contre la France, malgré toute l'adresse des Français », Von Keyserling, 1965, p.46.

<sup>28</sup> Comme nous le rappelle le succès des thèses du médecin Edgar Bérillon, alors validées par la Faculté de médecine, qui concluent à la « polychésie » des Allemands, suractivité de la fonction intestinale qui provoque chez eux une odeur particulière, et les classe aux marges de l'Humanité.

<sup>29</sup> « Tant qu'ils se sentaient menacés, [eux aussi], par l'Allemagne victorieuse, [les autres peuples] comprenaient tous la conception française du 'droit' [...]. Or, depuis, plus le danger de guerre s'éloigne et moins sont prises en considération par n'importe quel peuple les revendications juridiques françaises. Car celles-ci se rapportent en tout au passé, alors que le monde entier se transforme, ce qui transforme en même temps, inévitablement, le sens des événements », Hermann von Keyserling, 1965, p.45.

Pour la majorité (les masses), l'après-guerre doit signifier un « retour à la normale », même si le souvenir du conflit est enkysté dans le quotidien, en particulier à travers le culte maintenant fortement ritualisé des morts<sup>30</sup>. Là également, le cadre est d'abord celui de la nation, largement justifié par la force des sentiments (ou des ressentiments) : s'il existe une réalité européenne après la guerre de 14-18, c'est celle des communautés de deuil, qui restent d'abord nationales ou locales, rassemblées autour de « leurs » monuments aux morts. Celles-ci offrent le reflet d'une pensée prioritairement tournée vers le passé - vers ces millions de jeunes disparus à jamais, partant, vers la rancune à l'égard de ceux qui portent la responsabilité de leur disparition<sup>31</sup>, et non en direction de l'avenir.

Cette frilosité face à l'idée d'un quelconque progrès (progrès que l'on a appris à relativiser après les horreurs de la guerre) part du principe que la nation est un refuge, nation elle-même sacralisée dans une vision passéiste. Le sentiment généralisé qui en résulte chez les vainqueurs se montre rétif à toute action qui ne passe pas par la répétition symbolique du conflit avec l'Allemagne, déclaré indépassable, seul thème porteur des années 20 en France. Ce sentiment se double d'un conformisme et d'une inertie obérant toute vision d'avenir, parfois contre l'intérêt même de la nation.

## 2) Conscience : une affaire d'élites

Cet état d'esprit n'est pas le même pour tous. Pour reprendre les termes de Robert Frank, la guerre fait passer certains observateurs, après 14-18, de l'idée à la conscience européenne<sup>32</sup>, ce qui leur permet de dénoncer le caractère suicidaire que ne manquerait pas de revêtir un nouveau conflit, suivant l'alternative de l'ancien combattant Gaston Riou : « s'unir ou mourir »<sup>33</sup>. Cette conviction sert de base au premier âge d'or de l'engagement européen, qui concerne peu les masses et touche prioritairement une certaine élite, dans des secteurs aussi variés que l'économie (la première à constater la remise en cause de l'hégémonie européenne à l'échelle mondiale), les sciences sociales (qui observent le tarissement du courant des idées entre les pays du Vieux Continent en même temps que le verrouillage des frontières) et le droit. En matière politique, le ministre des Affaires étrangères Aristide Briand se chargeait d'exprimer, après la signature des accords de Locarno (16 octobre 1925), cette préoccupation nouvelle qui taraudait une partie des élites après la guerre : « Nous avons parlé européen. C'est une langue nouvelle qu'il faudra bien que l'on apprenne. »<sup>34</sup>

La crise est bien ici un symptôme, qui doit justement être interprété. Pour cela, il faut des hommes capables de le faire et de vouloir tirer un trait sur le passé plus lointain qui l'a rendue possible : dire la crise est ainsi une première étape, car relever une situation anormale permet de justifier par avance des mesures exceptionnelles. Avec cette idée : ce qui était ne doit plus être ; et cette difficulté : secouer les consciences et combattre les conformismes qui se dresseront contre ce constat<sup>35</sup>. L'importance de ces hommes, au-delà de leur clairvoyance et, parfois, de leur opportunisme, rappelle qu'en plus du contexte ils sont également à étudier dans tout phénomène de crise, preuve que l'idée de celle-ci ne peut exister indépendamment d'eux. Or, cette lecture lucide et rationnelle démontre un certain élitisme de la pensée

---

<sup>30</sup> Sur ce culte des morts et sa signification politique, Mosse, 1990.

<sup>31</sup> Sur ce point, voir le très beau texte de Raoul Girardet dans Nora, 1987, p.139-171.

<sup>32</sup> Frank, 1998, p.82-101.

<sup>33</sup> Riou, 1929.

<sup>34</sup> Aristide Briand, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères à la Chambre des députés, lors de la 2<sup>e</sup> séance du 26 février 1926, rapporté dans *Le Temps*, 28 février 1926 (reproduit sur le site de Jean-Michel Guieu, [http://jmguieu.free.fr/galerie2/Briand\\_discours\\_Locarno\\_fev\\_1926.htm](http://jmguieu.free.fr/galerie2/Briand_discours_Locarno_fev_1926.htm), consulté le 27 octobre 2016).

<sup>35</sup> « La crise naît ainsi au carrefour où l'engagement est en lutte avec la tendance à l'inertie, à la fuite, à la désertion », Ricoeur, 1988, p.11.

européiste, car elle est très peu partagée : seule une minorité a en effet conscience de ce que 14-18 signifie. Au sein de celle-ci, une grande partie des milieux littéraires, qui affichent l'équation suivante : Europe = paix, culture et humanisme ; Nationalisme (et plus encore totalitarisme lorsque ce type de régime émergera) = guerre, abandon du libre arbitre et de la liberté individuelle <sup>36</sup> . Mais les intellectuels ne sont pas seuls à exposer ce calcul : en politique également, certains font le pari de contrer le primat de la diplomatie traditionnelle, vue comme facteur de mésentente et donc de guerre, sur la conduite des affaires extérieures. On a ainsi assisté, depuis la fin du conflit, à une efflorescence de structures chargées de discuter le lourd problème de la reconstruction de l'Europe, pas forcément dans un cadre global, mais d'abord bilatéral. Le résultat en est la multiplication des services spécialisés se juxtaposant aux habituelles directions géographiques dans les chancelleries européennes : en France, la sous-direction des relations commerciales au Quai d'Orsay (dir. Jacques Seydoux), en Allemagne, les services économiques de l'*Auswärtiges Amt* (dir. Karl Ritter) plaident pour une révolution dans les relations entre les deux pays, n'écarter pas leurs intérêts particuliers, mais cherchant à les ajuster entre eux du mieux possible <sup>37</sup> .

Dans cette dernière optique, certains juristes vont de leur côté s'appliquer à trouver des solutions pour adapter leur science aux défis que pose l'après-guerre, et à répondre à une crise que bien peu de décideurs ont la lucidité de constater.

## II) *Le droit, une réponse à la crise*

### 1) Une solution à la crise de l'État

Déjà très actifs sur la question d'un droit international avant même la guerre <sup>38</sup> , notamment en France et en Allemagne <sup>39</sup> , les juristes ont été jetés dans la bataille dès la fin du conflit. D'entrée, ceux-ci sont confrontés à une « crise de la théorie » face aux enjeux nouveaux, se heurtant à des anomalies dont ils ne peuvent rendre compte : il ne s'agit pas seulement d'une crise interne à la théorie juridique, mais aussi d'une crise de la définition et de la légitimité du savoir juridique <sup>40</sup> . La négociation de la paix se révèle dans ces conditions une occasion de débattre de cette question, et même plus : pour beaucoup, le Traité de Versailles, censé ouvrir une période de concorde en accord avec les réalités internationales et celles des sociétés post-guerre, est une « œuvre de juristes » <sup>41</sup> . Une opportunité est offerte à ces derniers de questionner un droit classique devenu inopérant du fait des conditions nouvelles révélées par le conflit, soit la massification des enjeux et l'interdépendance croissante que celui-ci a révélée entre alliés, notamment chez les vainqueurs dont pas un seul ne peut objectivement revendiquer le triomphe pour lui-même (même si aucun ne se prive de le faire) : on retrouve ici certains des éléments qui, depuis l'abbé de Saint-Pierre, ont caractérisé le sentiment pacifiste face aux excès du politique, notamment la critique du système westphalien et du déséquilibre permanent sur lequel il tente de reposer, et la mise en avant du droit comme correctif à ce dérèglement. Ce constat rejoint après 14-18 celui fait dans d'autres milieux au même moment, surtout économiques (Sydney Webb, Emanuele Sella, Friedrich Naumann, Henry-Léon Follin), et pousse la science juridique à sortir des frontières nationales, la guerre ayant officialisé la crise qui serpentait depuis longtemps dans l'expérience.

---

<sup>36</sup> Cette équation est particulièrement mise en relief dans le livre de Zweig, 1935.

<sup>37</sup> Voir Jeannesson, 2013.

<sup>38</sup> Koskenniemi, 2001.

<sup>39</sup> Beaud et Wachsmann, 1997.

<sup>40</sup> Kuhn, 2008, p.100-114.

<sup>41</sup> Soutou, 1989.

Certains juristes font ainsi le constat que cette crise touche d'abord les structures nationales, et en premier lieu l'État qui en est le garant : ils sont ainsi les premiers à relancer le débat sur la souveraineté que le XIX<sup>e</sup> siècle semblait avoir définitivement clôturé, mais que certains d'entre eux avaient continué à nourrir concernant l'émergence d'une « véritable société internationale » liée au développement des relations privées. Parmi ceux-ci, le professeur de droit romain Santi Romano appelait, dans *L'État moderne et sa crise*, à élaborer une science juridique tenant compte des mouvements sociaux et non des faits étatiques, en reprenant l'idée des associations comme fondements de la société et donc sujets de droit, aussi bien dans le secteur politique qu'économique <sup>42</sup>, dans un cadre « supranational ». Ce dernier terme est utilisé au même moment par d'autres juristes européens, tel Hans Wehberg <sup>43</sup>, ou sous une forme approchante (« supernational » chez Hugo Krabbe <sup>44</sup>, « super-étatique » chez Georges Scelle <sup>45</sup>). Cette revendication est reprise après la guerre par exemple par le doyen de la faculté de droit de Paris Ferdinand Larnaude, qui souhaite un renouvellement juridique apte à suivre le développement à la fois économique, social et technique qui a à ses yeux dépassé les frontières des États <sup>46</sup>. La doctrine juridique qu'appellent ces hommes de leurs vœux a donc une forte orientation sociologique en mettant en avant le « droit des gens » que revendiquait au même moment le solidarisme de Léon Bourgeois (et, on l'a vu, des hommes d'État comme Raymond Poincaré, même si la notion est chez lui instrumentalisée dans un sens d'abord patriotique), aboutissant à remettre en question l'idée même de souveraineté absolue, par conséquent le positivisme juridique tel qu'il s'était imposé au cours du siècle précédent dans les sociétés européennes et qui avait fait du seul État la source unique du droit. Ce débat est d'autant plus intense au sein des pays pensés les plus fragiles, notamment dans la République de Weimar où les tenants d'une transformation radicale du droit dans un sens moins formaliste et plus ouvert sur les sociétés se partagent entre des juristes aussi différents, et avec des intentions aussi diverses que Carl Schmitt, Heinrich Triepel ou Hermann Heller <sup>47</sup>, qui tous réhabilitent la conception du droit naturel. Dans une optique internationale, ces juristes souhaitent fonder le droit non plus sur les souverainetés étatiques, mais sur un fait qui constitue le point de départ de l'approche nouvelle : l'interdépendance sociale, c'est-à-dire le fait qu'il existe des relations qui, tout en étant pertinentes pour le droit international, ne relèvent pas des États.

Sensibles à cette forme de pensée, ces juristes se montrent particulièrement conscients de la contradiction entre les principes pour lesquels les peuples se sont battus en 14-18 (croisade pour le droit) et les procédures établies pour les imposer (malheur aux vaincus). Le Traité de Versailles, mélange entre un pacte à l'ancienne inspiré par l'égoïsme national et l'idée d'une paix « carthaginoise », et un essai plus moderniste tourné vers l'idée de société internationale, en est une illustration : le terme « réparations » qui a servi à désigner les indemnités de guerre, préféré au mot « tribut », devait servir à désigner à l'encontre des vaincus une responsabilité d'ordre financier, c'est-à-dire de droit civil, plutôt qu'une responsabilité d'ordre moral, au sens que lui donnerait un Code pénal. L'objectif était d'aboutir à une défaite moins humiliante pour les vaincus et de donner prise à l'idée même de société internationale. Le problème est que la culpabilité allemande reste prégnante dans le Traité lui-même, comme le montre son article 231, notamment voulu par les Français, qui désigne l'Allemagne comme principal responsable de la guerre et qui appelle, dans les faits, à la punir.

---

<sup>42</sup> Romano, 1910, p.11-40 ; Romano in Ballini, 2005, p.103-130.

<sup>43</sup> Wehberg, 1919.

<sup>44</sup> Krabbe, 1918, p.110.

<sup>45</sup> Scelle, 1932, p.7 et 57.

<sup>46</sup> Laniol, 2012, p.43-55.

<sup>47</sup> Schmitt, 1990, p.99 ; Triepel, 1920 ; Heller, 1926.

## 2) Les mobilisations

Celles-ci sont intenses chez les juristes, et se vérifient par la création de différentes institutions dont le but est de réfléchir à un droit, si ce n'est européen, international, rompant avec la tradition des congrès et des bons offices d'avant-guerre, qui faisait du droit un simple auxiliaire du politique : l'Institut des Hautes Études Internationales de Paris (1921), l'Académie de droit international à La Haye (1923) ou l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève (1927) ont cet objectif parmi leurs fondements. De nombreux juristes y travaillent (par exemple Louis Le Fur, Hans Wehberg, Georges Scelle, Erich Kaufmann, Hugo Krabbe), et leurs cours bénéficient de la large diffusion (en français) que ces institutions assurent dans tous les pays d'Europe. Tous ne sont pas du même bord politique (ainsi, Le Fur est catholique, Scelle est engagé du côté du parti radical : le premier parle au nom des communautés traditionnelles, le second au nom de la « société moderne »), mais ont pour point commun de revendiquer une remise en cause de la centralité de l'État sur le plan juridique. Leur travail est repris et amplifié par certaines associations comme « La paix par le droit » du philosophe Théodore Ruysen, créée en 1887, mais qui intensifie après 1918 un véritable lobbying auprès des hommes politiques, tels Édouard Herriot ou Aristide Briand, et devient dans les faits la voix officieuse de la toute nouvelle Société des Nations (SDN) <sup>48</sup>.

Tous tentent de donner corps, du point de vue du droit, à un espace transnational de réflexion et d'échanges, et d'offrir au sein de celui-ci un marché de services juridiques d'un type nouveau qui ne dépende plus directement des demandes politiques nationales, répondant en cela aux exigences de l'institution genevoise. Les plus actifs, tels Albert de Geouffre de La Pradelle ou William Rappard (qui préside la commission des mandats de la SDN), sont des hommes de science reconnus comme tels par la communauté de leurs pairs internationalistes, désireux d'activer un savoir scientifique capable à terme de réguler le jeu des rapports interétatiques. Leur premier espoir repose sur la multiplication des accords liant les États entre eux, témoignant en cela une fidélité à la doctrine libérale pour lequel le droit est pacificateur, notamment par l'application de normes s'imposant peu à peu à tous <sup>49</sup>. De nombreux juristes écrivent, dans la foulée de Louis Le Fur et de son *Précis de droit international public* <sup>50</sup>, des ouvrages ou des articles sur ce thème remis au goût du jour, tels que Boris Mirkine-Guetzévitch, Édouard Lambert, Joseph Barthélémy, Nikolaos Politis, René Cassin ou Georges Scelle <sup>51</sup>. Cette idée que le droit peut régir le système international représente en soi une négation de la doctrine westphalienne (plus ou moins la doctrine de la non-ingérence) qui s'appliquait au Vieux Continent depuis le XVII<sup>e</sup> siècle, et rend possible l'évolution de la « société européenne » de la « paix armée » à la « paix par le droit ». Au-delà des pieuses théories exposées avant-guerre, l'idée est de ne plus faire reposer le système sur la simple morale, mais sur la Raison par le droit, dans un effort de compilation et de rationalisation qui devrait aboutir à la naissance d'une nouvelle entité juridique plus large. Le but est d'opérer une révolution de la pratique, qui passe par la remise en cause de l'État comme sujet de droit et de « détrôner [celui-ci] en tant que personne morale et douée de souveraineté » <sup>52</sup>. Cette réflexion mène tout droit vers la défense d'un système d'essence fédérale.

C'est dans cette optique que l'on assiste, dès le début des années 20, à la naissance d'une communauté d'experts, de jurisconsultes, de professeurs de droit international, environ

---

<sup>48</sup> Fabre, 1993, p.38-54.

<sup>49</sup> Guieu, 2008, p.28.

<sup>50</sup> Le Fur, 1931.

<sup>51</sup> Mirkine-Guetzévitch, 1928 ; Lambert, 1928, p.126-157 ; Barthélémy, 10 septembre 1929 ; Politis, 1927 ; Cassin, 1926, p.1-30 ; Scelle, 1920.

<sup>52</sup> Kaufmann, 1935, p.325.

1.000 personnes qui vont principalement se retrouver à Genève pour « l'éducation des mœurs publiques » (Alexandre Mérignac, professeur de droit international à Toulouse). De nombreuses personnalités vont dans ce cadre y faire connaître leurs théories, non en tant que diplomates mais comme juristes : Louis Le Fur est ainsi membre du tribunal d'arbitrage franco-allemand, le Suisse Max Huber préside la Cour permanente de justice internationale, où siège également le très actif Walther Schücking, Georges Scelle est membre de la Commission de contrôle des conventions internationales du travail puis du tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail.

Fort de ces idées, les juristes soutiendront dans leur ensemble l'offre de fédération européenne du ministre des Affaires étrangères français Aristide Briand, au sommet de l'espoir européiste qui culmine lorsqu'elle est faite, en septembre 1929<sup>53</sup>, même s'ils restent dans leur ensemble prudents (« Il apparaît à première vue que ces propos remarquables n'ont pas été élaborés par un jurisconsulte », Joseph Barthélémy).

### III) *Un impact limité*

#### 1) La communauté juridique n'arrive pas à imposer son magistère au monde politique

Les initiatives des juristes ne sont pas alors isolées, et rencontrent celles de certains industriels de l'après-guerre, qui tentent d'inventer un espace à la hauteur des enjeux nouveaux de l'économie : le Cartel de l'Acier mis en place sous la houlette du Luxembourgeois Émile Mayrisch en 1926 est par exemple un modèle de fédération autonome à l'usage d'intérêts privés créé sans l'aval des gouvernements (mais sans leur opposition non plus puisque ce Cartel servait aussi à rendre les marchés nationaux inaccessibles à toute concurrence étrangère)<sup>54</sup>.

Il ne faudrait cependant pas surestimer les intentions européistes à partir de ces quelques initiatives, à une époque où le terme est encore bien flou, et où le contexte, derrière les grandes déclarations d'usage, reste incertain et rétif à toute catégorisation. Certes, le monde du droit souligne les contradictions du système international dans les années 20, mais ne peut objectivement empêcher celles-ci de s'accroître : les espaces internationaux théorisés par les juristes sont encore trop faiblement institutionnalisés dans les faits, avec une SDN dont les initiatives restent plus déclaratives que normatives. Après tout, les principaux points de friction de la politique internationale ne sont dénoués que par les États, à l'image des accords de Locarno qui semblent ouvrir définitivement une ère de paix aux yeux des contemporains ; qui plus est, le principal représentant de la *New Diplomacy* dont se réclament les internationalistes, Woodrow Wilson, a été écarté du pouvoir par son propre peuple dès les débuts de la SDN, laissant les seuls Européens dans un dangereux face-à-face. On doit ajouter qu'il n'y a pas chez la plupart des décideurs de vision européenne très claire, l'Europe se confondant dans leur esprit avec le monde dans son ensemble : beaucoup continuent ainsi à raisonner en termes plus universels que continentaux, à l'image de Pierre Quesnay, le premier directeur général de la Banque des Règlements Internationaux, créée en 1929 : « L'identité de l'Europe se confond avec l'identité du monde capitaliste et la défense de l'étalon-or. »<sup>55</sup> Quant à la SDN, son impuissance progressivement constatée alimente les critiques au sein des juristes eux-mêmes, notamment dans les pays où l'organisation est accusée d'instrumentaliser

---

<sup>53</sup> Bariéty, 2007.

<sup>54</sup> Barthel in Dumoulin, 2004, p.125-143.

<sup>55</sup> Cité dans Feiertag in Bussière et Dumoulin, 1998, p.34.

le prétendu droit international au profit des vainqueurs, notamment en Allemagne derrière Carl Schmitt<sup>56</sup>.

De fait, le droit, malgré les déclarations d'intention, reste instrumentalisé par le politique, que celui-ci manipule dans l'optique de gains qui n'obéissent qu'en partie aux principes nouveaux. Le plan Briand déjà évoqué a ainsi été préparé sans la participation des juristes, fondant son message sur une proposition qui, du point de vue du droit, est pleine d'approximations, notamment sur la part de fédéralisme envisagée : celui-ci reste flou (Briand parle d'« une sorte de lien fédéral »), s'applique « surtout dans le domaine économique » et « ne touche [...] la souveraineté d'aucune nation »<sup>57</sup>. Le droit est ici orchestré dans une œuvre d'abord de haute politique : il s'agit, sans le dire, de s'appuyer sur un ensemble européen qui puisse contrôler l'Allemagne, ce que ne peut plus faire une France en pleine crise démographique. La SDN et le droit servent ici de paravent à la diplomatie traditionnelle, qui ne va pas jusqu'au bout de ce que présuppose le principe juridique même d'une organisation fédérale, à savoir un abandon de souveraineté de la part de ses membres.

## 2) Des juristes eux-mêmes divisés

Les juristes, même les plus engagés, sont de toute façon partagés entre attachement aux valeurs universalistes et loyauté à leurs nations (beaucoup sont fonctionnaires, notamment dans l'enseignement). Ils ont du mal à s'abstraire de leurs contextes nationaux très tendus, eux-mêmes pris dans des réseaux contradictoires qui sont le reflet de l'indécision de l'époque : Ferdinand Larnaude est ainsi dans le même temps membre du Comité pour la défense du droit international (1917) ... et du Comité national des dommages de guerre (septembre 1918), à la tonalité clairement antiallemande...

De ce fait, ces juristes jouent un « jeu à plusieurs facettes »<sup>58</sup> qui révèle leurs contradictions en fonction de l'espace de discussion où ils engagent leur expertise. Un exemple peut être pris avec le débat autour du statut de la Cour permanente de justice internationale, organisme affilié à la SDN (mais dont le statut n'a pas été intégré au Pacte) : le 13 février 1920, Léon Bourgeois, alors Président du Sénat, demande à dix juristes indépendants de rédiger un avant-projet concernant les attributs de cette juridiction nouvelle, à déposer à la SDN avant la fin de l'année. Ceux-ci, fidèles aux idéaux internationalistes, proposent une très large compétence à la future Cour, obligatoire dans certains cas. Sans surprise, ce projet est refusé le 28 octobre 1920 par les États, qui font appel à une seconde commission, composée des mêmes juristes, mais cette fois nommés par eux, avec pour but de remettre un nouveau rapport pour le mois de décembre : en tant qu'experts délégués des gouvernements, les membres de cette commission s'alignent alors sur une position bien plus modeste à propos des compétences de la Cour, largement limitées par rapport à leur première proposition. C'est à partir de cette position que la Cour permanente de justice est effectivement mise en place en 1922.

Ces contradictions vont se poursuivre tout au long de la décennie, avant qu'elles n'éclatent au grand jour dans les années 30, où l'ambiguïté n'est même plus de mise : « l'esprit de Genève » est bien mort, ce que marque l'échec de la conférence pour la codification du droit international en 1931. Les impératifs politiques sont finalement les plus forts, surtout dans les pays qui se vivent encore comme des grandes puissances, et ils renvoient aux cadres nationaux, bientôt touchés par une autre crise, celle-ci de nature

---

<sup>56</sup> Schmitt, 2009 (original 1926).

<sup>57</sup> Discours en partie audible sur le site de l'INA : <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu02042/discours-d-aristide-briand-devant-la-sdn-du-7-septembre-1929.html> (consulté le 27 octobre 2016).

<sup>58</sup> Sacriste et Vauchez, 2004, p.91-95.

économique, et qui débouche sur la généralisation des solutions protectionnistes. Même entre elles, les administrations d'un même pays se déchirent sur les solutions à adopter, et ce sont les plus entées sur les options nationales qui finissent par l'emporter : en France, les Services français de la SDN de René Massigli contribuent ainsi à dynamiser le Mémoire Briand, alors que le Ministre du Commerce Daniel Serruys remporte le bras de fer qui l'oppose à la sous-direction des relations commerciales de Jacques Seydoux...

Les années 30 entament un effacement progressif, à l'image de la SDN elle-même, ou tout du moins une dispersion des pensées internationalistes qui, même si elles ont eu le mérite de rendre le droit international pensable, ont achoppé sur la définition d'un concept applicable, dans un contexte qui s'est totalement inversé depuis l'ambiguïté fondatrice entraînée par la guerre : la crise n'est plus derrière l'Europe, mais devant, ce que constatent certains juristes qui dévoient alors leur doctrine libérale au profit d'un opportunisme partagé entre esprit communautaire et *pax germanica*, en un temps où beaucoup estiment que l'Allemagne nazie peut être un champion de l'idée européenne<sup>59</sup>. D'autres, tel que le Yougoslave Jivoïn Péritch, considèrent que le droit international des années 20 a démontré ses limites, et que seul un droit interne européen est capable de relever les défis<sup>60</sup>. Lui-même estime cependant qu'il est déjà bien tard pour lancer toute réflexion à ce sujet : la crise n'est plus qu'angoisse, interdisant tout projet d'avenir, car cette dernière « dissout la volonté d'action et multiplie le danger »<sup>61</sup>...

Ainsi, la force du droit reste pensée tout au long de notre période comme inhérente à l'action d'un État, quelle que soit l'intensité du débat. Une crise ne suffit donc pas à changer les mœurs, juste à ouvrir les yeux pour ceux qui le veulent bien. Qui plus est, modifier le droit ne peut se faire sans tenir en compte que « les lois ne sont rien sans les mœurs » (Paul Fauchille, l'un des fondateurs de l'Institut des Hautes Études Internationales). Maurice Hauriou, doyen de la Faculté de droit de Toulouse, a en son temps résumé ce fait en affirmant qu'une réforme juridique n'est possible que si le droit projeté (et les institutions qui vont avec) remplit la triple condition d'intériorisation, d'incorporation et de personnification pour s'inscrire dans les profondeurs du tissu social<sup>62</sup>. La « personnification », c'est à ses yeux la manifestation de deux communions : celle de l'institution et des personnes ; celle des institutions et du droit. Dans le cas considéré, la crise telle qu'elle a été ressentie n'a pas été suffisante pour suggérer aux contemporains une transformation effective, car elle fut systématiquement masquée aux yeux des contemporains par des faits politiques marquants qui ont de fait occupé tout l'espace (Revanche française, humiliation allemande, volonté de « Splendide Isolement » anglaise, « victoire mutilée » italienne, et la peur du Rouge pour tout le monde), activant des réminiscences peu en phase avec les solutions d'urgence d'une « sortie de crise ».

Il est un fait cependant que les années 20 représentent, du point de vue du droit international, une période laboratoire : une réflexion générale permet d'entrevoir les prémisses d'un droit européen, bien avant que l'Europe n'apparaisse comme une réalité institutionnelle spécifique, après 1945. L'autonomie de ce droit par rapport au politique apparaît alors comme un préalable indispensable, seule garantie de cette « politique de l'apolitisme » capable d'encourager un intérêt général européen que le droit paraît, en vertu de ses fonctions neutralisantes, en mesure de promouvoir (ce que Georges Scelle appelait la « souveraineté du droit »<sup>63</sup>). L'institutionnalisme juridique que Maurice Hauriou et Santi

---

<sup>59</sup> Bruneteau, 2016 : voir en particulier le positionnement de Louis Le Fur, p.365 et ss.

<sup>60</sup> Lambert, 1937.

<sup>61</sup> Aron, 1951, p.395.

<sup>62</sup> Hauriou, 1925, p.107.

<sup>63</sup> Scelle, 1932, p.25.

Romano avaient professé en leur temps semble prendre corps avec la mise en place des premières communautés : l'idée est que les institutions peuvent modeler les comportements politiques et sociaux, idée qui rencontre d'ailleurs celle que soutient Jean Monnet au même moment dans le domaine économique <sup>64</sup>. La « communauté européenne », CECA, CEE ou CEEA <sup>65</sup>, apparaît ainsi comme une construction juridique, un « paradis des juristes » pour certains (Kamiel Mortelmans), dans une vision juridico-centrée qui passe du droit instrument de l'Europe (1950-1965), de type politique (harmonisation des législations) au droit régulateur de la CEE (à partir de 1965), de type judiciaire (construction d'une jurisprudence). L'affirmation de certains juristes dans ce processus semble souligner ce changement de cap. L'exemple le plus frappant est celui de Paul Reuter, lui-même théoricien du droit international avant la guerre et promoteur du mot « Communauté » appliqué à l'échelle européenne, devenu l'un des piliers du fameux Plan proposé par Robert Schuman le 9 mai 1950, qui allait mettre la première institution communautaire, la CECA, sur les rails. Cette fois-ci, c'est le juriste qui élabore le texte avant que le politique ne s'en empare, ce qui fait une grande différence avec le Plan Briand. Rappelons tout de même que cette proposition s'impose sous le coup d'une nouvelle urgence, la guerre froide. Elle n'est donc pas si apolitique, et intègre, fouettée par cette urgence, des éléments qui nous rappellent le caractère composite de notre héritage européen, en matière juridique comme dans d'autres <sup>66</sup> ...

Après 1945, la crise place ainsi de manière plus nette qu'en 1918 les questions juridiques au centre des solutions à appliquer à une situation dont on ne veut pas la réédition. L'entre-deux-guerres sert alors de repoussoir pour les contemporains, et c'est à partir de cette idée que l'on en vient à couper de manière artificielle la construction européenne des racines idéologiques, juridiques et politiques qui sont pourtant indubitablement les siennes <sup>67</sup>. Cet « anhistorisme » revendiqué prend les couleurs du droit, qui devient un discret moteur de l'intégration et d'une Europe panacée <sup>68</sup>. On ne peut cependant souscrire à l'idée d'un droit communautaire naissant au sortir de la Seconde Guerre mondiale, non seulement parce qu'il reste alors à inventer <sup>69</sup> (et la création de la Fédération internationale pour le droit européen en 1952 ou des nombreuses revues qui lui sont consacrées y contribueront pour beaucoup), mais aussi parce que les débats de l'entre-deux-guerres nous renvoient à sa difficile mais indispensable conception, aussi bien juridique qu'intellectuelle.

#### *IV) Une perspective juridique franco-allemande*

---

<sup>64</sup> On peut ainsi trouver d'étonnants échos entre idées d'entre-deux-guerres et réalités d'après-guerre, comme avec cette citation de Georges Scelle qui semble résumer en tout point la fameuse « méthode Monnet » qui débute sa carrière avec la mise en place de la CECA : « Il est rare que la transformation d'une collectivité interétatique en collectivité superétatique se produise brusquement et englobe en totalité les relations intersociales. Dans la plupart des cas, on assiste à un processus graduel, à la création d'organes communs, parfois spécialisés, au début du moins, dans un domaine extrêmement restreint ou même une matière unique : les communications postales ou les transports par exemple. [...] Ce n'est qu'à son dernier degré d'évolution que le système aboutit au super-État proprement dit qui est l'État fédéral. Ce n'est pourtant que d'une organisation superétatique que l'on peut raisonnablement attendre l'épanouissement définitif et l'efficacité du droit », Scelle, 1932, p.57.

<sup>65</sup> Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951), Communauté économique européenne (1957), Communauté européenne de l'énergie atomique (1957).

<sup>66</sup> Maurice Lagrange, principal concepteur de la Cour de justice de la CECA, a été lui-même un soutien de Vichy en élaborant les textes relatifs à la fonction publique, ce qui impliquait le statut des juifs...

<sup>67</sup> Chabot, 2005.

<sup>68</sup> Voir par exemple Dulong, 2001, p.701-728.

<sup>69</sup> Bailleux, 2010, p.295-318.

La dimension historique rappelle l'actualité des questions posées au début du XX<sup>e</sup> siècle face à la réflexion générale sur la crise. On peut en effet s'interroger sur l'élément déclencheur de la « crise » que constitue la Première Guerre mondiale et sur sa portée quant à l'évolution ultérieure de l'Europe, à plus ou moins long terme. Si la Guerre marque bien une nouvelle étape dans la prise de conscience européenne, c'est aussi en raison de son impact sur l'évolution de la place des États nations et sur les rapports entre la politique et le droit, national comme, de plus en plus, international.

Dans la perspective interdisciplinaire au cœur du projet des *Amphis de l'Europe*, il ne s'agit pas ici de présenter un exposé séparé qui succéderait à la riche présentation de Bertrand Vayssière. Il s'agit bien davantage de proposer quelques idées complétant l'analyse de l'historien. Le regard franco-allemand rappelle en premier lieu que l'europhisme est alors principalement dirigé contre l'Allemagne (1). Le regard juridique permet ensuite de prolonger l'interrogation sur la place du droit dans la construction du monde post-Première Guerre mondiale (2).

### 1) L'europhisme et l'Allemagne : la crise et la prise en compte des rapports de force concrets

Les lendemains de la Première Guerre mondiale sont empreints d'une profonde ambivalence dès lors que la volonté d'instaurer une paix durable n'est nullement exclusive du maintien d'un contexte ultra-patriotique, au cœur duquel la tension entre les « ennemis héréditaires », français et allemand, n'a rien perdu de son acuité. Fort éloigné des projets européens qui naîtront de la Seconde Guerre mondiale, l'europhisme envisagé après la « Grande Guerre » s'inscrit dans le prolongement des rivalités politiques. La génération ayant grandi sous le signe de la défaite de 1870 demeure en effet profondément marquée par l'ambiguïté de la « crise allemande de la pensée française »<sup>70</sup>, oscillant entre une certaine fascination intellectuelle pour l'Allemagne et une vive et critique inquiétude face aux prétentions de domination de l'État allemand. Or, c'est précisément cette génération qui arrive à maturité lors de la Première Guerre mondiale.

Au niveau juridique, la guerre ne fait qu'exacerber l'opposition entre les conceptions allemande et française de l'État et du droit, formulée au XIX<sup>e</sup> siècle, en particulier après 1871, et poursuivie par la doctrine française de la III<sup>e</sup> République. La mise en jeu de « la responsabilité des professeurs allemands du droit public »<sup>71</sup> par Joseph Barthélemy en 1916 s'inscrit dans la lignée de la présentation classique d'un droit public aux accents essentiellement autoritaires, concourant à la sacralisation de la « puissance » et de la domination (*Herrschaft*) de l'État monarchique allemand<sup>72</sup> et au « sacrifice de l'individu »<sup>73</sup>. Les évolutions propres au contexte de guerre ne peuvent qu'alimenter de telles assertions. La balance entre l'État de droit (*Rechtsstaat*) – autre concept structurant du droit public allemand du XIX<sup>e</sup> siècle – et l'État-puissance (*Machtsstaat*) est en effet inévitablement déstabilisée par la concentration accrue des pouvoirs de l'État allemand au détriment des équilibres fédéraux, du Parlement et des individus<sup>74</sup>, concentration typique de l'état d'exception engendré par la guerre.

---

<sup>70</sup> Digeon, 1959 – il s'agit là d'une analyse générale du difficile rapport qu'entretient l'*intelligentsia* française avec la pensée allemande après la défaite de 1870.

<sup>71</sup> Barthélemy, 1916, p.116-156.

<sup>72</sup> Barthélemy, 1905, p.717-758 ; Barthélemy, 1915. Voir aussi : Duguit, 1901, Paris, Fontemoing ; Duguit, 1911 ; Berthélemy, 1913, p.209-227 ; Hauriou, 1914, p.334 *sq.* et spéc. p.336 ; Esmein, 1909. Voir aussi : Beaud et Wachsmann, 1997.

<sup>73</sup> Barthélemy, 1916, p.145.

<sup>74</sup> Gaillet, 2016.

Au niveau politique, ces conceptions affectent inévitablement la représentation de l'Europe à construire. Dans un article paru dans *Le Figaro* le 4 mars 1916<sup>75</sup>, Maurice Hauriou, l'une des grandes figures du droit public français, envisage ainsi une confédération reposant sur un axe franco-anglais et dirigée contre l'Allemagne. Pareilles approches pèseront nécessairement sur la pensée européiste d'après-guerre et sur la réalisation concrète de cette pensée, passant notamment par la construction d'une Europe par le droit.

## 2) L'européisme par le droit – la crise et la prise en compte du temps long de l'histoire

« L'esprit théorique est lié à des sentiments profonds que les grandes commotions sociales ont seules le privilège de remuer. »<sup>76</sup> À court terme, la prise de conscience des horreurs de la guerre et les réactions subséquentes suscitent de nombreux questionnements, lesquels invitent, en retour, à un renouveau. Et, à cet égard, les voies européennes offrent un horizon pour la paix, une réponse au « plus jamais ça » de la guerre. Deux objets sont notamment questionnés. La Guerre constitue d'une part un moment charnière pour l'évolution des réflexions relatives à l'État. À la fois acteur de conflits *inter*étatiques sans précédent et ébranlé par la recherche de nouvelles formes d'associations *supra*-étatiques, l'État traverse une crise fondamentale. Sa place au cœur du droit international classique défie, d'autre part, le droit lui-même. L'Europe constitue alors le moteur d'une possible nouvelle impulsion. C'est tout le sens de réflexions que l'on retrouve tant chez les internationalistes tels Georges Scelle que chez les spécialistes de droit constitutionnel, tels Léon Duguit ou Joseph Barthélemy<sup>77</sup>.

Sur le moyen terme pourtant, il n'y aura pas d'effets révolutionnaires. L'évolution s'ancre en effet dans un cadre qui n'est guère propice à la soumission des États à un droit supranational de la paix. Rappelons à ce titre que la Guerre ne s'achève pas véritablement en 1918. Il faudra au contraire considérer toute la portée du Traité de Versailles (imposé à l'Allemagne et signé le 28 juin 1919), de l'occupation française de la Ruhr entre 1923 et 1925 ou encore de l'impact de cette autre crise que sera la Grande Dépression de 1929, laquelle pèsera à son tour sur les relations franco-allemandes, emportant une nouvelle période favorable au nationalisme et au protectionnisme. De même, la persistance des cadres anciens freine la traduction concrète des nouvelles idées. L'atteste la place toujours centrale des États. En dépit de la crise qu'ils traversent, ces derniers s'avèrent en effet indépassables pour répondre aux urgences de l'entre-deux-guerres. C'est aussi là la faiblesse de certaines réflexions « européistes » que de se heurter à la réalité des rapports de force. La Société des Nations en fera les frais.

---

<sup>75</sup> Hauriou, « Vers une confédération des puissances de l'Entente », *Le Figaro*, 4 mars 1916, cité par Blanquer, 2003, p.43-55 : « Si, tout de suite et sans attendre la victoire finale, nous établissons une ligue des nations assez solide pour faire sentir son poids au monde pendant une longue suite d'années, au point de vue commercial comme au point de vue militaire, l'Allemagne commencerait à réfléchir. »

<sup>76</sup> Maurice Hauriou, « Notice sur les œuvres de Léon Michoud », *RDP*, t. XXXIII, p.484.

<sup>77</sup> Voir dans le même sens, les discussions que l'on trouve dans le *Bulletin de la Société de Législation Comparée* (t. 45, 1916), à la suite de la présentation de la contribution de Joseph Barthélemy (Barthélémy, 1916, p.116-156) : « C'est aux hommes d'État, aux diplomates, aux juristes, à tous les esprits familiers avec le Droit international qu'il appartient de tracer les grandes lignes de l'organisation de l'Europe future. [...] Le moment est venu d'inaugurer la politique de fédération. [...] Cette guerre sera la dernière, se plaît-on à dire souvent. Je le souhaite mais je n'en suis pas sûr. C'est pour cela que je demande la Fédération, c'est-à-dire la Force au service du Droit. [Pareil dessein passera notamment par l'organisation de la nouvelle société européenne selon des] règles fixes [...] avec l'obligation de se soumettre à un tribunal supérieur » (Georges Poignant, membre de la section de Législation, p.165-167).

L'histoire constitutionnelle allemande est un autre exemple de la nécessité d'ancrer les évolutions dans le temps long. Avant la Guerre en effet, l'Allemagne est encore une monarchie constitutionnelle, système hérité du XIX<sup>e</sup> siècle et fidèle aux anciennes structures du pouvoir – monarchies étatiques, armée, bureaucratie <sup>78</sup>. Après la Guerre, la parlementarisation sera actée par les réformes constitutionnelles d'octobre 1918 <sup>79</sup> – ancrant le principe de responsabilité politique dans la Constitution impériale de 1871 – puis par leur consécration par la Constitution de Weimar du 11 août 1919, explicitement fondée sur le principe de la souveraineté populaire. Sans doute ce changement de paradigme constitutionnel a-t-il des origines plus anciennes. Reste que la Guerre et la défaite y ont amplement contribué. Avant même les pressions extérieures, exercées notamment par le Président américain Woodrow Wilson <sup>80</sup>, les débats internes sur la parlementarisation du régime s'amplifient à mesure de l'enlisement du conflit. Menés à l'initiative des pouvoirs publics eux-mêmes <sup>81</sup>, ils sont relayés par la doctrine <sup>82</sup>. Sur le long terme pourtant, il faudra une autre crise, celle de la Seconde Guerre mondiale, pour asseoir durablement les changements alimentés par la Première Guerre mondiale. La démocratie parlementaire de Weimar demeurera en effet une démocratie fragile – trop jeune et non encore ancrée dans les traditions allemandes –, critiquée par de trop nombreux ennemis et affaiblie par une naissance intimement liée à la défaite et aux révolutions de 1918. Il faudra attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le traumatisme du régime nazi pour que le droit et la démocratie puissent être affirmés et acceptés comme des éléments indéfectibles de l'identité politique et juridique allemande.

« Une guerre [...] peut, en l'espace de quelques années, davantage stimuler l'évolution [du droit et de l'État] que des siècles d'existence pacifique. » <sup>83</sup> Ces mots de Rudolf Jhering s'appliquent particulièrement bien aux rapports entre les guerres du XX<sup>e</sup> siècle et l'évolution européenne. Si la Première Guerre mondiale constitue une transition violente et difficile vers un XX<sup>e</sup> siècle à construire et vers un droit public renouvelé, cette crise devra toutefois être corroborée par d'autres crises et guerres pour voir la concrétisation d'impulsions qu'elle aura pu susciter – de la construction européenne à la démocratie allemande, en passant par l'un de leurs corollaires les plus essentiels, la réconciliation franco-allemande. Comme souvent, les propos historiques résonnent ici avec l'actualité, qu'il s'agisse de trouver une forme juridique et politique pour la poursuite du projet européen ou de souligner la nécessité d'accompagner les crises de réflexions, toujours poursuivies, jamais achevées, afin de ne pas céder de place au « vide de la pensée [dans lequel] s'inscrit le mal » <sup>84</sup>.

## Références :

*L'individu contre l'État. Essai sur l'évolution des recours de droit public dans l'Allemagne du XIX<sup>e</sup> siècle*, Dalloz, 2012

GAILLET Aurore, HOCHMANN Thomas, MARSCH Nikolaus, VILAIN Yoan, WENDEL Matthias (dir.), *Droits constitutionnels français et allemand. Une perspective comparée*, L.G.D.J., Paris, à paraître en 2019.

GROSSI Paolo, *L'Europe du droit*, Seuil Paris, 2011.

---

<sup>78</sup> Voir par exemple Gaillet, 2012.

<sup>79</sup> *Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung vom 28.10.1918*.

<sup>80</sup> Lequel n'accepte de sceller la paix qu'avec un gouvernement démocratique : se reporter en particulier à la réponse du Président Wilson à la note de l'Allemagne du 21 octobre 1918 – présentation in : Becker, 2002.

<sup>81</sup> Schiffer, 1917.

<sup>82</sup> Voir notamment : Preuß, 1915 ; Weber, 2015.

<sup>83</sup> Von Jhering, 1852, p.239.

<sup>84</sup> Arendt, 1951.

GUIEU Jean-Michel, *Le rameau et le glaive : les militants français pour la SDN*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

SACRISTE Guillaume et VAUCHEZ Antoine, « L'Europe des juristes », in PÉCOUT Gilles (dir.), *Penser les frontières de l'Europe*, PUF/éd. rue d'Ulm, Paris, 2004, p.137-158.

STOLLEIS Michael, *Introduction à l'histoire du droit public en Allemagne*, Les Classiques de Garnier, Paris, coll. Histoire du droit, à paraître en 2018.

« Contre la jurisprudence des concepts : Philipp Heck et la jurisprudence des intérêts », *Colloque « Critique sociale et critique sociologique du droit en Europe et aux Etats-Unis : le "Moment 1900" »*, CDPC, Paris II, 29-30 mai 2015 ; Actes : O. Jouanjan, E. Zoller (dir.), *Critique sociale et critique sociologique du droit en Europe et aux Etats-Unis*, Éd. Panthéon Assas, Paris, 2015, p. 195-221.

« Le droit public allemand et la Première Guerre mondiale », *Journée d'étude « Le droit public et la première Guerre mondiale »*, Centre Cultures du droit public et Institut Michel Villey, Paris II, 6 et 13 mars 2015 ; Actes : *Jus Politicum* n° 15, 2016, <http://juspoliticum.com/article/Le-droit-public-allemand-et-la-Premiere-Guerre-mondiale-1067.html>

## CHAPITRE 2

### Crise de l'Europe, crise de l'État ?

Olivier Blin, MCF UT1 Capitole, IRDEIC et Pierre-Frédéric Charpentier, FRAMESPA

Réfléchir sur la question « Crise de l'Europe, crise de l'État ? » impose dans un premier temps de préciser en quoi il existe effectivement une crise de chacun des deux acteurs afin, dans un second temps, de s'interroger sur la corrélation qui pourrait être établie entre celles-ci.

Pour commencer, il est incontestable que l'Europe comme l'État connaissent bien la crise !

S'agissant de l'Europe, son rapport à la crise est étroit à plusieurs égards.

En premier lieu, il n'est pas inutile de rappeler - car on focalise le plus souvent sur les objectifs économiques de l'Europe, les plus évidents - que l'idée de crise est consubstantielle à la construction européenne, puisqu'elle a été lancée au début des années 1950 après un conflit armé de dimension mondiale particulièrement mortifère et avec l'objectif d'éviter qu'un tel épisode paroxystique ne se reproduise sur le Vieux continent : d'où le choix, au départ, de la mise en commun du charbon et de l'acier, deux produits stratégiques en cas de conflit armé, dans le cadre de la CECA <sup>85</sup>.

En deuxième lieu, le moins que l'on puisse dire c'est que la construction européenne a connu son lot de crises, au point que certaines mauvaises langues vont jusqu'à prétendre que l'expression « crise européenne » constituerait un pléonasme... Sans aller jusque-là, il faut bien reconnaître que les crises européennes ont été nombreuses, parmi lesquelles : l'échec de la Communauté européenne de défense (CED, 1954), la crise de la chaise vide (1965), la crise budgétaire des années 1980, les crises alimentaires des années 1990 (avec l'affaire de la « vache folle »), la crise institutionnelle de 1999 (avec la démission de la Commission dirigée par Jacques Santer), la crise constitutionnelle de 2005 (après l'échec puis l'abandon de la Constitution européenne)...

En troisième et dernier lieu, la période actuelle constitue pour l'Union un paroxysme en matière de crise puisqu'elle doit faire face à une triple inquiétude (économique et financière, migratoire, terroriste) d'une intensité sans égal... à laquelle il convient d'ajouter dorénavant la gestion du fameux *Brexit (Britain Exit)* voté par les Britanniques le 23 juin 2016 <sup>86</sup> !

D'ailleurs, les observateurs comme les opinions publiques se sont progressivement habitués à cette succession de crises et relances en Europe et diverses analyses politico-juridiques se sont intéressées non seulement aux causes et manifestations de ces crises mais également aux *scenarii* de sortie de crise <sup>87</sup> ...

---

<sup>85</sup> Traité de Paris du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'acier ; prévue pour 50 ans à partir de son entrée en vigueur (1952), la CECA a disparu en tant que telle en 2002, dans une indifférence générale que son rôle pionnier aurait pourtant dû lui épargner. Sur les conditions de sa disparition, voy. Patrick Daillier, 2004, p.19-28.

<sup>86</sup> Selon les résultats officiels, 51,9% des participants au référendum (représentant plus de 72% des inscrits, un record) ont voté pour la sortie du Royaume-Uni de l'Union (« *Leave* ») et 48,1% pour son maintien (« *Remain* ») ; cela représente un écart d'environ 1 million 300 000 voix. Voy. Olivier Blin, 7 juillet 2016, n°25.

<sup>87</sup> Blumann et Picod, 2011 ; Kinsky, 2007, p.544-555 ; Magnette et Weyembergh, 2008.

Bien que présente dans n'importe quel système social, juridique, la crise se manifeste donc particulièrement souvent dans le cadre européen, au point qu'il est possible d'affirmer que « [...] la crise est inscrite dans les gènes de l'Union européenne, dans son ADN »<sup>88</sup>.

Paradoxalement, il y a seulement trois mentions du terme « crise » dans les traités européens : à l'article 144 TFUE à propos de la crise de la balance des paiements ; à l'article 38 TUE concernant la gestion de crise au titre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; enfin, à l'article 43 TUE en matière de Politique étrangère de sécurité et de défense (PESD).

Pour ce qui concerne l'État maintenant, il n'est pas très original d'affirmer qu'il est également en crise. En l'espèce, le concept convoque aussi bien le passé que le présent. La construction européenne s'est en effet bâtie dans un contexte historique marqué par les tensions de la Guerre froide. À l'Ouest, les « années de plomb » en Allemagne et en Italie<sup>89</sup>, durant les années 70-80, ont été vécues comme une période de déstabilisation politique, que symbolise l'attentat de Bologne (2 août 1980) et ses 85 morts. À l'Est, une moitié entière de l'Europe vit sans l'exercice normal, plein et entier de sa souveraineté, qu'illustre l'instauration de l'état de siège en Pologne (13 décembre 1981) : en somme, pas assez d'État dans un cas, trop dans l'autre. Trente-cinq ans plus tard, les enjeux d'actualité ne sont plus les mêmes ; et pourtant, l'État semble paradoxalement plus en crise que jamais.

La construction européenne s'est pourtant fondée, par essence philosophique comme par principe de réalité administrative et juridique, sur l'existence d'États-nations anciens, dont certains remontaient à l'époque moderne (France, Pays-Bas) et dont les autres avaient émergé depuis lors. D'où leur rassemblement volontaire, comme cela a été dit plus haut, depuis la constitution en 1946 du tout premier embryon de coopération supranationale, le Benelux, union douanière rassemblant la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, jusqu'au traité de Rome de 1957.

Les élargissements successifs du début des années 1980, des années 1990, puis surtout d'après-fin de Guerre froide, au cours des années 2000<sup>90</sup>, ont encore renvoyé l'image positive d'une affirmation géopolitique et d'une dynamique territoriale voulue par les États, celle d'un espace commun voué à s'agrandir pour mieux rassembler les membres jadis divisés par l'histoire de la vieille famille européenne.

Entretemps, la ratification du traité de Maastricht (1992) a signé l'amorce décisive d'un dépassement du cadre étatique reposant désormais sur un principe de supranationalité (l'Union Européenne) ou, à l'inverse, d'infra-nationalité (la région). De la mise en place de la monnaie unique, l'euro, à la libre-circulation des personnes dans l'espace Schengen, le ressenti et les griefs des gouvernés n'ont dès lors pas tardé à s'exprimer à l'encontre de l'Europe, autrement dit, une Union Européenne considérée comme étant chaque jour toujours un peu plus éloignée des préoccupations des citoyens ordinaires qui la peuplent.

Des épisodes emblématiques ayant trait à « l'impuissance de l'État » face aux nouveaux enjeux d'un espace économique mondialisé sont en outre venus valider le postulat de son discrédit, en particulier dans le domaine social. On se souvient par exemple de l'impuissance du Premier ministre français, Lionel Jospin, face à la fermeture de l'usine

---

<sup>88</sup> Blumann et Picod, 2011, p.1.

<sup>89</sup> Littéralement, « Die Bleizeit » et « Anni di piombo ».

<sup>90</sup> Respectivement : la Grèce (1981) puis l'Espagne et le Portugal (1986) ; l'Autriche, la Suède et la Finlande (1995 – mais la Norvège refuse, par référendum) ; Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie (2004) puis la Bulgarie et la Roumanie (2007).

Renault de Vilvoorde, en périphérie de Bruxelles, en 1997, puis de sa célèbre formule, répondant deux ans plus tard à la suppression de milliers d'emplois chez Michelin, à Clermont-Ferrand : « Il ne faut pas tout attendre de l'État. <sup>91</sup> » Aveu imparable, et néanmoins douloureux, des limites de la puissance publique face à la toute-puissance des grandes firmes mondialisées. D'où l'impression volontiers ressentie aujourd'hui par les opinions publiques, et validées par les enquêtes d'opinion dans les différents pays, d'une « crise de l'Europe » qui serait en quelque sorte à double détente, puisqu'elle recouvrirait la crise de chaque État en particulier – nul n'échappant au phénomène –, au sein même de celle plus générale de l'Union Européenne les englobant <sup>92</sup> .

Il nous faut indiquer maintenant que le terme « crise » sera entendu ici plutôt dans son sens grec initial (décision importante, choix, jugement) renvoyant à l'idée d'un moment clé, d'un moment où tout se décide, plutôt que dans son acception moderne où la crise est synonyme de catastrophe, de chaos, voire de rupture.

Après réflexion nous avons décidé de traiter le sujet qui nous a été confié de la manière suivante : d'une part, il nous semble que sa formulation conduit à s'interroger sur la coexistence d'une crise à l'échelon de l'Europe, et à l'échelon de l'État (I), sous la forme d'un constat ; d'autre part, l'intitulé retenu nous incite à réfléchir sur une éventuelle causalité entre la crise constatée à l'échelon européen et celle existant à l'échelon étatique : en d'autres termes, est-il pertinent d'affirmer que la crise de l'Europe induit celle de l'État ? (II).

## **I) Le constat : la coexistence des crises, de l'Europe et de l'État**

À l'analyse, il apparaît qu'un certain nombre de crises sont communes aux 2 échelons : les unes présentent un caractère plutôt technique (A) alors que d'autres sont plus profondes car politiques (B).

### *1) Les crises techniques*

Trois exemples de crises techniques affectant tant les États que l'Union peuvent être retenus.

Il y a d'abord la crise économique et financière. Chronologiquement elle a commencé avec l'épisode des *subprimes* aux États-Unis d'Amérique (en 2008) avant de toucher les pays européens les plus fragiles sur les plans économique et financier -notamment la Grèce à partir de 2010 <sup>93</sup> - puis d'essaimer au sein de la zone euro en raison de l'étroite interdépendance économique et financière existant entre les pays membres : en d'autres termes, il s'agit d'une crise étatique ayant dégénéré plus largement en crise européenne <sup>94</sup> .

Plus précisément, c'est du côté de la situation des finances publiques des États ainsi que de l'endettement de leurs banques qu'il faut chercher les principales explications à la fragilisation de la situation économique européenne : comme a pu l'affirmer M. Herman Von Rompuy, ancien Président du Conseil européen, dès 2011 : « Nous vivons une crise non pas de la zone euro mais de l'endettement public. » <sup>95</sup> Ce qui est incontestable cependant, c'est

<sup>91</sup> Interview de Lionel Jospin au journal télévisé de France 2, 13 septembre 1999.

<sup>92</sup> L'une des dernières grandes enquêtes statistiques en date, un sondage réalisé par Gallup International du 30 novembre au 3 décembre 2015 sur 14 500 personnes dans 15 pays de l'Union européenne, révèle une aggravation significative et généralisée de la perception de l'Europe et de l'euro par les sondés.

<sup>93</sup> Pour des précisions, voy. Échinard et Labondance, 2010, p.492-496.

<sup>94</sup> Voy. Dans ce volume la contribution de Francis Querol sur la crise budgétaire.

<sup>95</sup> *Le Monde*, 3 août 2011.

qu'une décennie de négligences européennes, couplée à une insuffisance des contrôles (budgétaire, bancaire, et économique) prévus au sein de la zone euro, a contribué à conduire la zone euro au bord de l'implosion<sup>96</sup> ... Les réponses avancées depuis plusieurs années sont connues et multiples : assainissement des dépenses publiques, régulation financière plus rigoureuse, plus grande convergence des politiques économiques, mise en place d'un fédéralisme budgétaire... Certains instruments juridiques ont d'ailleurs été adoptés, notamment le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) opérationnel depuis septembre 2012, le traité sur la stabilité, la croissance et la gouvernance de la zone euro (TSCG) applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ou encore le Mécanisme de surveillance unique (MSU) intégré plus largement à l'union bancaire effective depuis fin 2014.

En définitive, la leçon qui ressort de cette crise économique et financière est probablement la nécessité de « plus d'Europe » plutôt que l'efficacité hypothétique des solutions strictement nationales...

Il y a ensuite le phénomène de mondialisation économique, induit par la double impulsion du libéralisme économique-financier triomphant et du progrès technique, tout spécialement l'accélération des moyens de transport et de communication, qui transforme la planète en « village-monde » du fait de l'effacement des frontières physiques. Dorénavant, la plupart des produits élaborés ne sont pas réalisés dans un seul et même État mais dans plusieurs États appartenant à différentes régions du monde : l'exemple de l'*iPhone* est à ce titre particulièrement éclairant puisque, si ce téléphone est officiellement un produit américain conçu par les ingénieurs d'*Apple* dans les locaux de la firme en Californie, 90% de ses pièces sont produites hors du sol américain<sup>97</sup>.

En raison de ses effets, il a nécessairement fallu encadrer juridiquement cette mondialisation économique qui, si elle n'est pas nouvelle, présente depuis une vingtaine d'années une intensité sans égal ; c'est la vocation des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), véritable gendarme du commerce international qui a succédé au GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

Et alors même que la construction européenne a pris sa part dans le processus de mondialisation engagé dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, il apparaît aujourd'hui que l'Union comme ses États membres conçoivent cette mondialisation comme une menace<sup>98</sup>. En premier lieu, il est clair que l'État est aujourd'hui dépassé par la mondialisation<sup>99</sup>, sous bien des aspects, notamment économiques puisqu'il a largement perdu le contrôle des flux commerciaux, qu'il doit composer avec la montée en puissance inexorable des firmes multinationales, et qu'il se trouve enfin confronté à des exigences croissantes de la part de la « société civile ». En second lieu, cette fois à l'échelon européen, il existe une tendance récente à considérer que le « droit de la mondialisation » issu de l'OMC menace le « modèle européen » et porte une lourde responsabilité dans le creusement des inégalités : la création d'un « Fonds européen d'ajustement à la mondialisation » fin 2006 est révélatrice à cet égard<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Voy. *Le Monde*, 9 septembre 2016.

<sup>97</sup> Plus précisément : les semi-conducteurs de dernière génération destinés à fabriquer les puces viennent d'Allemagne et de Taïwan, les puces composant le système intégré viennent d'Europe, l'acier vient de Russie, les métaux rares utiles sont extraits en Afrique (Congo notamment pour le lithium présent dans les batteries) et en Asie (Chine), les écrans tactiles sont fabriqués en Corée du Sud et Chine, les mémoires en Corée, au Japon, l'assemblage final se faisant en Chine.

<sup>98</sup> Voy. Matelly et Nivet, 2015.

<sup>99</sup> Voy. Société française pour le droit international, 2013.

<sup>100</sup> Prévu par le règlement 1927/2006 du 20 décembre 2006, il est doté d'un budget de 150 millions pour la période 2014-2010.

En conséquence, chacun des acteurs (État, Union européenne) doit composer avec une situation qui réduit significativement sa capacité d'action normative et contribue donc à accentuer la crise qu'il connaît, relativement ici à options de politique commerciale qui ne sont plus strictement économiques mais emportent de plus en plus souvent des choix de société (enjeux de la sécurité alimentaire, de la protection de l'environnement...) intéressant le quotidien des citoyens.

Enfin, un certain nombre de défis s'imposent à la fois à l'Europe et à ses États membres, bien que tous deux se trouvent dans l'incapacité d'y fournir une réponse réellement efficace... Qu'il s'agisse des enjeux environnementaux –on pense plus spécialement à la lutte contre les changements climatiques<sup>101</sup> –, à la maîtrise de l'Internet, ou encore à la lutte contre la cybercriminalité, seule une réponse mondiale est en effet susceptible d'être efficace. On peut multiplier les exemples, tant factuels que structurels : deux plus précisément présentés suffiront à montrer toute la complexité de ces problématiques.

La crise des migrants est celui qui vient le plus spontanément à l'esprit. Exacerbée en 2015 et prolongée en 2016, elle déchire en effet l'Europe sur les politiques à mener, et ce, de façon caricaturale. Au sens propre du terme, d'ailleurs, dans la mesure où certaines caricatures de presse en disent parfois plus long sur une réalité complexe qu'un article de fond. Un dessin cruel de Delambre, paru dans *le Canard enchaîné* à l'été 2015, en témoigne bien, qui représente une Angela Merkel avec un geste identique de bras grands ouverts face à un groupe de migrants en deux vignettes superposées : la première signifie leur accueil, la seconde le barrage à leur venue<sup>102</sup> ... Ou comment, en l'espace d'un mois, l'Allemagne, montrée comme un pays modèle, décide de fermer ses frontières. Or, la crise des migrants illustre par l'évidence l'incapacité des différents pays de l'Union à s'unir et la prééminence des intérêts nationaux. « *Europe divided*<sup>103</sup> », titre à bon escient et en une *The Times*, avec la photo du petit Aylan, dont le corps vient d'être ramassé sur une plage turque. À la mi-2016, l'Allemagne de la chancelière conservatrice Merkel a accueilli plus d'un million de réfugiés sur son sol, la France du président social-démocrate Hollande seulement 12.000, tandis qu'un autre État-membre, la Hongrie du Premier ministre conservateur autoritaire Viktor Orban, décide, non seulement, de fermer la frontière sud du pays avec la Serbie, mais en plus de construire un mur – à l'instar des Américains avec leur frontière mexicaine – et même d'appeler ses concitoyens à se prononcer par référendum, le 2 octobre 2016, contre le fait que « l'UE puisse décréter une relocalisation obligatoire de citoyens non hongrois en Hongrie sans l'approbation du Parlement<sup>104</sup> ». Au moment même où s'écrivent ces lignes, le constat est amer : le problème reste entier, aucune solution européenne ne paraît devoir émerger, les États sont laissés à eux-mêmes.

Autre faille des réponses étatiques, le terrorisme, ou plutôt l'« euroterrorisme », devrait-on dire. Car les spectaculaires attaques de janvier et, plus encore, de novembre 2015 à Paris, ciblent l'État français et débordent largement de son cadre géographique. À l'instar de la circulation de l'information sur internet, l'euroterrorisme ignore les frontières des États et se joue par là-même du droit comme des souverainetés nationales. Or, la question s'avère infiniment plus grave et lourde de conséquences que la diffusion d'écrits négationnistes ou de vidéos complotistes. Les attaques successives ou simultanées d'un journal satirique, puis de

---

<sup>101</sup> Voy. Maljean-Dubois et Wemaere, 2015.

<sup>102</sup> *Le Canard enchaîné*, 16 septembre 2015, p.2.

<sup>103</sup> *The Times*, « Europe divided », 2 septembre 2015.

<sup>104</sup> Stéphane Kovacs, 30 septembre 2016. Les Hongrois votent à 98,3% contre l'instauration de quotas de migrants obligatoires voulus par l'UE, mais la participation n'ayant pas atteint les 50%, le scrutin n'est finalement pas validé.

lieux publics dans la capitale française, trouvent des ramifications dans des pays étrangers, comme le montre la base arrière des commandos terroristes de novembre 2015 à Molenbeek, banlieue populaire de Bruxelles, mais également les relais intellectuels et financiers dans d'autres pays européens, comme à Londres – surnommé « Londonistan » par les services secrets français en raison de l'importance de ses réseaux islamistes. Or, autant d'États, autant de droits différents et une juridiction d'autant plus complexe à mettre en œuvre pour lutter contre un même péril <sup>105</sup>. Tout cela, en outre, sans oublier le caractère mondialisé d'un phénomène terroriste, dont les manifestations s'avèrent planétaires, et les financements internationaux pour une large part, extra-européens.

## 2) *La crise politique profonde*

L'Union européenne est aujourd'hui confrontée à une crise de sens. Le mal est profond, concrétisant une lente mais manifeste dégradation de l'idée européenne dans l'esprit des responsables politiques comme des peuples. Plus précisément l'Union manque de l'autorité nécessaire pour faire accepter ses décisions aux acteurs, tout spécialement les individus, qui en sont destinataires. En d'autres termes, l'Europe connaît une crise de légitimité <sup>106</sup>, laquelle se décline sous trois aspects essentiels.

Il y a d'abord une défiance à l'égard de l'efficacité des institutions européennes, considérées comme constituant un ensemble exagérément complexe gouverné par des procédures qui ne permettent pas d'agir à l'échelon pertinent ; l'Europe de Bruxelles – autrement dit la Commission européenne, qui dispose dans la plupart des cas du monopole de l'initiative législative – est perçue comme technocratique et intervenant dans de nombreux domaines de manière excessivement pointilleuse, alors que parallèlement elle ne s'attaque pas à certains enjeux majeurs qui requièrent pourtant son intervention en raison de sa « taille critique ».

Les citoyens européens ont ainsi du mal à saisir en quoi, malgré le principe de subsidiarité applicable aux compétences partagées qui veut que l'on agisse avec les instruments juridiques les plus souples et « au plus près des citoyens », l'Union est la mieux placée pour définir les caractéristiques physiques des poireaux de « catégorie 1 » (par rapport aux poireaux « primeurs ») <sup>107</sup> ou les conditions de détention des animaux sauvages dans les zoos <sup>108</sup> ; au point que certains parlementaires français ont récemment demandé que cesse cette inflation normative, tout spécialement s'agissant du secteur agricole <sup>109</sup> ... Même si ces exemples pourront être considérés comme caricaturaux, ils permettent de comprendre en quoi l'action européenne est souvent vécue comme inutilement intrusive.

À l'inverse, ces mêmes Européens attendent de l'Union qu'elle leur garantisse une sécurité que leur propre pays n'est plus en situation de leur assurer, qu'il s'agisse des infrastructures, des frontières extérieures de Schengen – mais l'Agence Frontex a peu de

---

<sup>105</sup> C'est ce dont témoigne les questions juridiques autour de l'extradition de Salah Abdeslam, dernier survivant des commandos de novembre 2015 à Paris, ainsi que sa double défense (jusqu'en octobre 2016) assurée par deux avocats des deux pays concernés par l'instruction en cours, l'un belge, Sven Mary, et l'autre français, Franck Berton.

<sup>106</sup> Voy. Chopin, 2015.

<sup>107</sup> Règlement n°2396/2001 du 7 décembre 2001 (*JOCE* n° L 325, 8 décembre 2001, p.11).

<sup>108</sup> Directive n°1999/22 du 29 mars 1999 (*JOCE* n° L 94, 9 avril 1999, p.24).

<sup>109</sup> Voy. la proposition de résolution de Bernard Accoyer, Annie Genevard et Véronique Louwagie, n°2991, déposée le 17 juillet 2015, pour un moratoire sur la sur-transposition des directives en matière agricole.

moyens (humains et financiers) et n'assure qu'une coordination de l'action des États – ou de la lutte contre le terrorisme. S'agissant de ce dernier enjeu, ils n'ont pas compris que l'Union ne dispose pas d'un système d'enregistrement de données personnelles pour les passagers aériens (système dit *PNR*, *Personnal Name Recording*) au niveau intra-européen <sup>110</sup> alors qu'elle a accepté un tel dispositif avec les États-Unis d'Amérique depuis plusieurs années...

Il faut bien reconnaître ensuite que l'Europe s'est faite pendant longtemps, non pas *contre* les peuples <sup>111</sup> mais à tout le moins *sans* les peuples. Il est symptomatique de constater à cet égard que la plupart des référendums organisés ces vingt dernières années sur la construction européenne se sont soldés par des résultats négatifs...même si beaucoup de citoyens consultés avouent ne pas se prononcer sur le seul enjeu européen en cause. Plus grave, affirmeront certains, des responsables politiques n'ont pas hésité à organiser un second référendum pour permettre l'entrée en vigueur d'un nouveau traité européen (comme au Danemark en 1992, et en Irlande en 2001 et 2009)...

On objectera cependant que le fameux « déficit démocratique » de l'Union s'est progressivement comblé avec la montée en puissance régulière du Parlement européen au sein du « triangle institutionnel » d'une part, et la promotion du rôle des parlements nationaux dans l'élaboration des actes européens d'autre part <sup>112</sup> ; le traité de Lisbonne y a même ajouté un « droit d'initiative citoyenne » afin de promouvoir une démocratie non plus seulement représentative mais aussi « participative » <sup>113</sup> . Tout cela est vrai mais ne suffit manifestement pas à convaincre les populations qu'elles peuvent réellement peser sur l'élaboration des normes européennes et les orientations générales d'une UE qui, suite aux élargissements de 2004 et 2007, se révèle incapable de gérer un espace désormais hétérogène, tout particulièrement quant aux conditions de travail avec des situations de réel dumping social.

Enfin, le « désenchantement » des citoyens pour l'idée européenne tient au fait qu'il est difficile encore aujourd'hui d'identifier politiquement l'Union : au-delà des acquis incontestables – que sont notamment la citoyenneté européenne, les valeurs démocratiques (dans les traités) et la protection des droits fondamentaux (dans la Charte) –, quelles sont en effet aujourd'hui les valeurs spécifiques de l'Union susceptibles de fonder un sentiment d'appartenance à un ensemble plus vaste que le cadre étatique traditionnel ? Or, s'il n'y a pas d'identification, il ne peut y avoir de sentiment d'appartenance, et comme l'affirme un intellectuel, « le problème de l'Europe, c'est d'avoir érodé le sentiment national sans lui substituer pour l'instant un sentiment véritablement européen » <sup>114</sup> . Même pour la jeune génération, pourtant largement pro-européenne, ce sentiment d'appartenance n'existe pas forcément au-delà du cliché véhiculé par le film *L'Auberge espagnole*... En conséquence, pour beaucoup d'observateurs, l'Europe n'a d'autre choix aujourd'hui que d'approfondir sa dimension politique <sup>115</sup> .

---

<sup>110</sup> Ce dispositif, bloqué pendant près de deux ans par les eurodéputés, a été accepté politiquement par le Parlement européen fin 2015 suite aux attentats de Paris, en janvier et novembre. Il a été adopté formellement par les eurodéputés le 14 avril 2016 et par le Conseil le 21 avril 2016.

<sup>111</sup> Pour une telle affirmation cependant, voy. Montebourg, 29 juin 2016 ; et *contra*, Bertoncini, 22 juin 2016.

<sup>112</sup> Delcamp, 2011, p.7-12 et le dossier spécial dans la *RAE* 2015-3.

<sup>113</sup> Les modalités de ce droit d'initiative citoyenne ont été organisées par le règlement (UE) n° 211/2011, 16 février 2011, applicable depuis le 1<sup>er</sup> avril 2012 (*JOUE* n° L 65, 11 mars 2011). Pour un premier bilan, voy. Julie Dupont-Lassalle, 2013, p.4-13.

<sup>114</sup> Bruckner, 29 mai 2010.

<sup>115</sup> Voy. Chopin, 2015, p. 97-148 et Quermonne, 2008, p.223-228.

Dès lors que l'on considère (à travers ces quelques exemples) qu'il y a à la fois une crise de l'Europe et de l'État, il est permis de se demander si la première n'induit pas la seconde.

## **I) La causalité : la crise de l'Europe induisant la crise de l'État ?**

Dans la mesure où l'Union est encore une organisation internationale, au sens d'une association d'États souverains - comme cela a été clairement rappelé par le juge constitutionnel allemand le 30 juin 2009 dans une décision relative au traité de Lisbonne -, toute difficulté rencontrée au niveau de l'entité est susceptible d'avoir des conséquences sur les éléments constitutifs.

Ceci étant, si certains événements illustrent incontestablement cette causalité (1), celle-ci n'est pas systématique (2).

### *1) Des situations illustrant cette causalité*

L'actuelle période de crise européenne peut avoir des conséquences sur la situation de ses États membres et participer à la crise qu'ils connaissent ; envisageons trois dossiers emblématiques.

- *Il y a en premier lieu la crise migratoire aigüe* (déjà évoquée) que connaît l'Union depuis quelques années, mais surtout depuis quelques mois avec l'afflux de réfugiés syriens. Celle-ci a entraîné d'importantes difficultés de gestion au niveau des États membres, certains d'entre eux ayant décidé de rétablir les contrôles aux frontières (Europe du Nord), de fermer leurs frontières (Pologne, Slovaquie) voire même de construire un mur pour se protéger des migrants (Autriche) ! En cette matière, il n'y a pourtant pas de compétence exclusive de l'Union ; les difficultés rencontrées par les États résultent d'une efficacité insuffisante des mesures prises au niveau européen (notamment le système Dublin applicable aux demandeurs d'asile), d'un manque évident de moyens (l'Agence Frontex complètement sous-dotée par rapport à la situation) ; mais il y a aussi, très clairement, un manque de solidarité entre États membres pour le partage de ce « fardeau migratoire » : il n'y a pas assez d'union dans cette Europe !, a pu affirmer Jean-Claude Juncker le 9 septembre dans son discours sur l'état de l'Union.

La question se pose de manière accrue depuis 2011 et les débuts du Printemps arabe, ayant conduit nombre de réfugiés africains et moyen-orientaux à franchir la Méditerranée en direction des côtes italiennes et de l'île de Lampedusa. Depuis lors, les Italiens n'ont plus cessé de reprocher l'absence de solidarité des autres États européens face à l'ampleur du défi migratoire. En 2015, c'est une catastrophe sans précédent qui va exacerber les rancœurs italiennes. Dans la nuit du 14 au 15 avril, un navire rempli de migrants sombre corps et biens au large des côtes libyennes, entraînant la noyade de 700 personnes, dont les corps seront rejetés, des semaines durant, sur les plages environnantes. L'impact de l'événement est planétaire, le Haut-Commissariat aux Réfugiés estimant même qu'il s'agissait là de « la plus grave tragédie en Méditerranée <sup>116</sup> ». Les Italiens ont beau jeu de fustiger l'insuffisance du dispositif Frontex en général, et de leurs partenaires européens en particulier. La presse européenne, notamment française <sup>117</sup>, s'en fait d'ailleurs largement l'écho. Solitude des

---

<sup>116</sup> Communiqué officiel du HCR, 19 avril 2015.

<sup>117</sup> Parmi quantité d'autres, signalons les contributions aux titres les plus explicites concernant cet épisode, qu'il s'agisse de (coll.), « Naufrage de migrants en Méditerranée : l'Italie aux

Italiens à Lampedusa, ici, solitude des Grecs à Lesbos, autre part. Et, comme toujours, les solutions envisagées pèchent par l'incapacité des partenaires européens à organiser une réponse parvenant à traiter le problème posé dans sa globalité. Un an plus tard, le 18 mars 2016, un accord entre la Grèce et la Turquie prévoit un dispositif de prise en charge des migrants. Ailleurs, tout reste à faire.

- En lien avec cette question migratoire, mais aussi avec la lutte contre le terrorisme d'une dramatique actualité, *il y a, en deuxième lieu, l'enjeu de la rénovation du système Schengen* : chacun convient depuis plusieurs années maintenant que la sécurité aux frontières extérieures de l'Union est insuffisante (notamment à la frontière gréco-turque), que les régimes dérogatoires (Royaume-Uni, Irlande) ne simplifient pas sa gestion, que les échanges d'informations entre services de sécurité intérieure, entre polices nationales, ne sont pas suffisants.

La crise actuelle, engendrée par les attentats de Paris, a été depuis lors alimentée par la survenue de nouveaux actes terroristes sur le sol européen, qu'il s'agisse soit d'une attaque de masse (Bruxelles, 26 mars 2016 – 32 morts en deux actions quasi-simultanées), soit d'attaques diffuses et semi-improvisées de djihadistes ayant eux-mêmes fait allégeance à Daesh, faute d'avoir été programmés par l'organisation terroriste (attentats en Bavière, été 2016). Cette multiplication des menaces, déjà précédée par la crise migratoire, a pour effet de poser la question de la disparition effective – et durable ? – de l'espace Schengen, tout du moins de sa survie : en d'autres termes, assistons-nous à la mort de la libre circulation entre les États européens ? Le vote britannique sur le *Brexit* apporte une première réponse, mais dont on peut se demander si elle ne procède pas d'un particularisme insulaire.

Or, il n'en est rien, car, si les réponses sont comme toujours nationales, le débat s'avère volontiers européen. En France, par exemple, une formation politique comme le Front National lie sans complexe terrorisme et migrants, à peine trois jours après les attentats du 13 novembre <sup>118</sup>. Un communiqué du parti d'extrême droite assume ce parti pris, pour mieux fustiger l'action des instances de l'UE supposées – via le vote des parlementaires européens – attentatoires aux fondements de la souveraineté nationale :

Selon les informations données ce matin par le procureur de la République François Molins, l'un des kamikazes du Stade de France était arrivé en Grèce le 3 octobre dernier, parmi la masse des migrants qui affluent chaque jour en Europe. Il a ensuite pris la route de la France. Nos craintes et nos avertissements sur la possible présence djihadiste parmi les migrants qui rejoignent notre pays sont donc une réalité malheureusement concrétisée par ces attentats sanglants. Par précaution, Marine Le Pen demande l'arrêt immédiat de tout accueil de migrants en France et l'arrêt immédiat de leur dispersion dans les communes de France, villes comme villages. La sécurité des Français rend cette prudence impérieuse. La sécurité des Français rend également irresponsable l'assentiment du gouvernement et de l'opposition UMP à la submersion migratoire, en particulier leur accord donné aux quotas de migrants au parlement européen <sup>119</sup>.

Mais on aurait tort de limiter le débat aux partis extrémistes. Les attentats de l'été 2016 en Allemagne font en effet surgir les mêmes thématiques dans la sphère d'expression publique, dans un pays où le rôle politique de l'extrême-droite est traditionnellement minoré depuis 1945 <sup>120</sup>.

---

avant-postes », *L'Express*, 19 avril 2015, Belli, 20 avril 2015 ou encore Dominique Moïsi, 28 avril 2015.

<sup>118</sup> Faye, 16 novembre 2015.

<sup>119</sup> Communiqué de presse de Marine Le Pen, présidente du Front National, 16 novembre 2015.

<sup>120</sup> Auffret, 25 juillet 2016. L'article donne cette précision : « Même si les statistiques du ministère de l'Intérieur ne montrent aucune corrélation entre l'afflux de demandeurs d'asile et la hausse de criminalité ou du risque terroriste, la droite populiste allemande en particulier surfe sur les craintes à ce sujet dans l'opinion. »

Une conjoncture politique spécifique peut également alimenter ce type de débat. En témoignent les propositions du candidat Nicolas Sarkozy à la primaire de la droite et du centre. Parmi elles, « le rétablissement systématique des contrôles à toutes les frontières » du pays, pour que la France ne soit pas « submergée » par les migrants, afin de mieux lutter, selon lui, contre « la démission de l'État ». Et de conclure que l'espace Schengen « n'existait plus », à l'aide d'une formule-choc renvoyant à l'imaginaire de l'État-nation, bien circonscrit dans ses postes-frontières : « la bataille (sic) commence à Vintimille <sup>121</sup> »...

Dans les deux cas incontestablement, il y a une crise à l'échelle européenne qui produit des conséquences à l'échelle nationale, parce qu'il y a soit un dispositif européen insuffisamment efficace, soit pas assez d'Europe... parce que les États n'ont pas souhaité aller plus loin !

*- Il y a en troisième et dernier lieu l'inflation normative européenne qui s'ajoute à la réglementation normative nationale, entendant souvent la compléter, mais la contredisant parfois. C'est probablement là le ressenti le plus facilement perceptible par les Européens, dans leurs territoires vécus.*

La « directive Bolkenstein » demeure encore aujourd'hui l'un des symboles les plus exemplaires de cette réglementation sans autre logique que celle du marché, ou du moins ressentie comme telle par nombre d'Européens. Adoptée en décembre 2006 et visant à simplifier la législation sur le marché du travail dans l'Union, elle aboutit exactement à l'inverse du but proposé. Car, au lieu de promouvoir des facilités renouvelées à l'emploi dans l'espace européen, elle se réduit bientôt à un simple encouragement au dumping social, en ce sens qu'elle accorde aux travailleurs détachés le droit du travail en vigueur dans leur pays d'origine – et non d'arrivée – ce qui produit une concurrence déloyale entre des salariés d'Europe occidentale et d'autres venus d'Europe orientale ou balkanique, où les salaires sont parfois trois à quatre fois moins élevés. De là, la mise en scène politico-médiatique du désormais légendaire « plombier polonais <sup>122</sup> » et les manifestations monstres dans de nombreux pays européens au printemps 2005, alors que le texte est encore en débat au Parlement européen. Le principe d'application du droit du pays d'origine apparaît alors si caricatural que, même un ancien ministre connu pour ses positions libérales, Alain Madelin, va jusqu'à affubler du nom de « Frankenstein » l'auteur de la directive <sup>123</sup>. En attendant, celle-ci a grandement contribué à la libéralisation du marché du travail dans l'UE, alimentant le flot de critiques accusant, à tort ou à raison <sup>124</sup>, les dirigeants européens de sacrifier la protection sociale des salariés au profit de l'activité économique – en somme, un crime contre les idéaux européens.

Deux autres exemples, géographiquement proches et beaucoup plus limités en taille, permettent d'affiner la nature des reproches faits à cette Europe jugée trop lointaine et peu adaptée aux demandes de ses citoyens. En Charente, une norme européenne vient ainsi bouleverser les équilibres socio-économiques d'une petite région en exigeant l'arasement de

---

<sup>121</sup> Discours de Nicolas Sarkozy à Calais, 21 septembre 2016, extraits reproduits le même jour sur le site en ligne de *L'Express*, sous le titre : « À Calais, Nicolas Sarkozy enterre Schengen et oublie son bilan. »

<sup>122</sup> Quatremer, 25 mai 2005.

<sup>123</sup> Le commissaire européen néerlandais Frits Bolkenstein, en charge du marché intérieur et des services, par ailleurs membre dirigeant du VVD, le Parti populaire libéral et démocrate, principal parti de droite aux Pays-Bas.

<sup>124</sup> Lire l'article en ligne « Quels droits pour les travailleurs détachés dans l'Union européenne ? », <http://www.eurogersinfo.com/actu1312.htm>

tous les barrages qui figurent au long du cours d'une modeste rivière, la Tardoire. Le but est de faciliter l'hypothétique remontée de poissons migrateurs, mais la décision a été imposée sans aucune concertation, ni prise en compte des réalités locales, au mépris d'usages anciens ayant trait à la pêche, ou plus récents à des activités de plein air, comme le canoë-kayak, génératrices d'emplois dans une région économiquement fragile et (sur)vivant d'un tourisme vert saisonnier. L'affaire secoue le département au long des années 2014-2015, mais la directive européenne sera bel et bien appliquée, au grand dam des autochtones, avec, à la clé une modification brutale et non-préparée de l'écosystème de la rivière <sup>125</sup>.

Quelques dizaines de kilomètres plus à l'Est, le second exemple convoque l'absurde le plus achevé, quelque part entre Courteline et Kafka. Nous sommes en région Limousin, et l'affaire du rachat de l'entreprise Legrand va maintenir la région en haleine pendant pas moins de six ans, de 2001 à 2007, illustrant plus sûrement qu'une autre l'éloignement et les errements de l'Union Européenne face à certaines réalités régionales. Firme historiquement associée au Limousin, le constructeur électrique Legrand est en effet le premier pourvoyeur d'emplois de Limoges et de sa région – pour ne pas dire le seul, en ce qui concerne une entreprise de cette taille. Tout commence en janvier 2001, quand Schneider lance une Offre publique d'échanges (OPE) sur Legrand qui l'accepte. Mais, à la surprise générale, la Commission européenne décide le 10 octobre suivant de s'opposer au rapprochement, estimant qu'il nuirait à la libre-concurrence et, ce faisant, mettrait le nouveau consortium en situation de monopole <sup>126</sup>. Ce veto a pour effet de déstabiliser Legrand, car Schneider, qui dispose déjà de 98% des actions de son concurrent, est forcé de les revendre, ce qui laisse la place au premier groupe venu, dont la puissance financière permettrait le rachat. Or, ce groupe, non seulement, ne sera donc pas français, mais pas même européen, puisqu'il s'agit... de l'américain *General Electric* ! Voici donc une Commission européenne agissant envers et contre tous ses principes, afin de favoriser activement le démantèlement d'un géant européen de l'appareillage électrique par un concurrent extra-européen <sup>127</sup>. De strictement régionale, cette affaire incompréhensible prend alors une tournure nationale, si bien que, face au tollé général, l'option *General Electric* est écartée de justesse, avant de laisser place, en 2003, à un montage permettant à Legrand de se sauver dans l'orbite du fonds américain *Kohlberg Kravis Roberts & Co* et du français *Wendel Investissements* <sup>128</sup>. Le 11 juillet 2007, le Tribunal de première instance met un terme juridique à l'affaire en rendant un arrêt historique qui condamne la Commission européenne à verser des indemnités à Schneider pour avoir empêché sa fusion avec Legrand <sup>129</sup>.

Épilogue : sept ans plus tard, un rapport parlementaire de la députée socialiste Isabelle Bruneau pointe du doigt le fait que « des décisions malheureuses de la Commission

---

<sup>125</sup> Lire pour s'en convaincre les articles de *La Charente libre* sur le sujet, dont ceux de Bonnin, 19 novembre 2014 et Carin, 30 janvier 2015.

<sup>126</sup> Chevallier, novembre 2001.

<sup>127</sup> Si abscons soit-il, l'exemple n'est ni unique en son genre, ni le premier, pour qui se souvient du précédent Pechiney-Alcan. En 2003, le groupe français Pechiney, spécialiste européen de l'aluminium, a disparu à la suite d'une OPA hostile du canadien Alcan entraînant son rachat immédiat pour quatre milliards d'euros. Comment ne pas non plus évoquer le désarroi causé dans les pays concernés de l'UE par le rachat sans coup férir du consortium européen Arcelor en 2006 par le géant indien *Mittal Steel Company* ? Ces exemples contribuent à ce que les économistes nomment « l'internationalisation » de l'économie européenne, mais nourrissent chacun le paradigme d'une UE impuissante à défendre ses propres intérêts.

<sup>128</sup> Lire notamment Schirmann, 2014, p.33-34.

<sup>129</sup> Ricard, 11 juillet 2007.

européenne alimentent le doute sur le bien-fondé de la politique de la concurrence <sup>130</sup> », en citant à l'appui l'échec de la fusion Schneider-Legrand. En janvier 2016, l'éditorialiste du magazine économique *Challenges*, Philippe Manière, use du même exemple, mais pour se réjouir à l'inverse de la capacité de l'UE « à faire trembler les multinationales <sup>131</sup> » – il sera bien le seul.

## 2) *La contestation de la causalité*

Il est classique de prétendre que l'évolution de l'intégration européenne a régulièrement fait reculer l'État, que sa souveraineté est aujourd'hui largement écornée dans un certain nombre de domaines qu'il ne maîtrise plus sur le plan politico-juridique et que son identité même serait menacée.

S'agissant du débat sur la perte de souveraineté de l'État du fait de son engagement européen, un certain nombre d'auteurs font valoir les arguments suivants :

- d'abord, il est faux d'affirmer que la souveraineté étatique serait remise en cause par l'appartenance à l'Union – y compris, dans les domaines transférés, autrement dit dans le champ de ses compétences exclusives de l'Union <sup>132</sup> – puisque les États membres ont librement choisi ces limitations au profit des institutions européennes. En acceptant ces limitations de souveraineté, ils ont au contraire exprimé leur souveraineté, laquelle ressort également de la possibilité, désormais organisée officiellement, de se retirer de l'Union <sup>133</sup> ... ce qui, en plus, ne correspond plus à une hypothèse théorique depuis le référendum britannique du 23 juin !

- ensuite, certains observateurs affirment que, loin d'être envisagée comme une réduction de la souveraineté des États, l'action européenne doit plutôt être appréhendée comme un redéploiement de celle-ci, notamment en ce qu'elle permet aux États d'atteindre d'une efficacité à laquelle ils ne pourraient pas prétendre isolément : l'exemple de la politique commerciale commune (en d'autres termes, la gestion des relations commerciales entre l'Union et les pays tiers) est ici particulièrement pertinent puisqu'il est incontestable que l'Union européenne parlant d'une seule voix au sein d'une OMC qui compte actuellement 164 membres (!), confère en définitive à chacun des 28 une crédibilité qu'il n'aurait aucunement s'il intervenait individuellement <sup>134</sup> .

- enfin, il est clair que le creuset de la démocratie demeure encore aujourd'hui le cadre étatique et non l'échelon européen : c'est ce que le juge constitutionnel allemand a déclaré, dans sa décision du 30 juin 2009 précitée, que malgré l'existence de la citoyenneté européenne, le Parlement européen constituait la représentation « [...] de peuples d'États liés les uns aux autres par des traités » et non celle d'un peuple (européen), ajoutant un peu plus loin : « la souveraineté du peuple persiste, ancrée dans les États membres » <sup>135</sup> .

---

<sup>130</sup> Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur la politique européenne de concurrence et présenté par Mme Isabelle Bruneau, députée, le 8 juillet 2014.

<sup>131</sup> Manière, 12 janvier 2016.

<sup>132</sup> Celles-ci sont mentionnées à l'article 3 TFUE et comprennent notamment l'union douanière, la politique commerciale ou encore la politique monétaire (pour les 19 pays faisant partie de la zone euro).

<sup>133</sup> Depuis le traité de Lisbonne, l'article 50 du TUE (dite « clause de retrait ») organise précisément les conditions dans lesquelles un État peut quitter l'Union européenne.

<sup>134</sup> Meunier, 2005.

<sup>135</sup> Von Ungern-Sternberg, 2010, n°1.

Pour ce qui concerne maintenant l'éventuelle perte d'identité de l'État du fait de sa participation à l'Union et de sa soumission aux règles de l'Union, soulignons la reconnaissance officielle par l'article 4 § 2 TUE de « l'identité constitutionnelle des États membres » : inscrit dans les traités européens à partir de Maastricht, ce principe a été enrichi et précisé par Lisbonne qui en fait dorénavant un instrument de limitation opposable aux compétences de l'Union en garantissant aux États le respect de leurs structures fondamentales et fonctions essentielles <sup>136</sup> . Au carrefour de l'intégration européenne et de la légitime protection de la spécificité nationale, ce dispositif a pu être analysé tout à la fois comme une norme de résistance des droits nationaux face au droit de l'Union, mais également comme une norme de convergence des droits nationaux consacrée à l'échelle européenne <sup>137</sup> .

Si l'on ajoute aux précédents arguments le rôle décisif que jouent les États dans la mise en œuvre administrative du droit de l'Union européenne – du fait de l'absence d'une réelle administration à l'échelle européenne –, il apparaît que ceux-ci, amoindris de prime abord, restent finalement et incontestablement les acteurs centraux du système.

En définitive, bien que présente dans n'importe quel système social, juridique, la crise se manifeste donc particulièrement dans le cadre européen, donnant ainsi raison à Jean Monnet qui affirmait dans ses *Mémoires* : « J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans la crise et qu'elle serait la solution donnée à ces crises. » <sup>138</sup>

Si c'est le cas, la solution qui s'impose aujourd'hui au vu de l'intensité et de la multiplicité des crises, c'est clairement... plus d'Europe !

## Références

- BLUMANN Claude et PICOD Fabrice, *L'Union européenne et les crises*, Bruylant, Bruxelles, coll. Droit de l'Union européenne, 2011.
- CHOPIN Thierry, *La fracture politique de l'Europe. Crise de légitimité et déficit politique*, Promoculture-Larcier, Luxembourg, 2015.
- COIGNARD Sophie et GUBERT Romain, *Ces chers cousins. Les Wendel, pouvoirs et secrets*, Plon, Paris, 2015.
- KINSKY Ferdinand, « L'Europe est-elle sortie de la crise ? », *Mélanges Touscoz*, France Europe Editions, Nice, 2007, p. 544-555.
- La Charente libre*, en particulier les articles de François Bonnin, « Montbron : l'Europe met la Tardoire en ébullition » (19 novembre 2014) et de Sylviane Carin, « L'aménagement de la Tardoire fait des vagues » (30 janvier 2015).
- « L'Europe, entre crises et rebond », *Questions internationales*, n°88, novembre-décembre 2017.
- MAGNETTE Paul et WEYEMBERGH Anne, *L'Union européenne : la fin d'une crise ?*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008.
- SCHIRMANN Sylvain (dir.), *Intégration économique et gouvernance européenne depuis les années cinquante*, L'Harmattan, Paris, 2014.
- THAURE Philippe, *Péchiney ?... vendu ! Grandeur et décadence du plus grand groupe industriel français*, Mines-Paris/ParisTech, coll. « Libres Opinions », Paris, 2007.

---

<sup>136</sup> Voy. Burgorgue-Larsen, 2011.

<sup>137</sup> Millet, 2013.

<sup>138</sup> Monnet, 1976, p.488.



## CHAPITRE 3

### Crise économique européenne et crise de l'europhisme : quelle corrélation ?

Guy Thuillier, MCF UT2J, LISST

Quand on pense à la « crise » qui touche actuellement l'Europe, on songe souvent en premier lieu à la dimension économique. Mais très vite, une autre dimension pointe : il s'agirait pour certains d'une véritable crise géopolitique, voire identitaire ou « civilisationnelle ». Si l'on peut discuter de la profondeur et du sens de cette crise, il est indéniable que la langueur économique de l'Europe se double actuellement d'une crise de l'europhisme, qui se traduit partout par une montée de l'euroscpticisme, et des menaces sur la cohésion de l'UE – le *Brexit*, la crise des migrants et le retour des contrôles aux frontières dans l'espace Schengen, la montée de partis anti-européens dans de nombreux pays en sont les indices les plus flagrants. Ces deux crises – crise économique et crise du projet européen – sont forcément liées, mais peut-on se contenter d'une transposition mécaniste, la crise économique ayant fatalement entraîné une crise de l'europhisme ?

Notre proposition ici consiste donc à ne pas se pencher uniquement sur la crise *en* Europe, mais de voir comment cette crise devient la crise *de* l'Europe, ou plus exactement de l'europhisme, c'est-à-dire du projet d'intégration européenne. En somme, il s'agit ici de partir de la crise économique pour interroger la crise politique de l'idée européenne, en essayant de saisir l'articulation entre les deux.

Précisons que la « crise » économique mentionnée ici est celle commencée en 2008, même si on aurait pu évidemment réfléchir plus largement sur la notion de « crise » depuis 1973. Précisons aussi que le terme « Europe » sera ici utilisé dans le sens d'Union européenne à 28, à laquelle on agrégera aussi les pays de l'Espace économique européen hors UE, soit la Suisse, la Norvège et l'Islande, qui sont intégrés dans les données statistiques d'Eurostat.

L'objectif de cet article est de porter sur cette double crise un regard géographique, c'est-à-dire ancré dans une analyse territoriale et cartographique, que nous aborderons à l'échelle régionale, pour une vision plus fine des évolutions.

La crise a touché des territoires différents, avec de fortes inégalités de développement, dès le départ, mais les a touchés de façon différentielle. Certains n'ont toujours pas retrouvé leur niveau de richesse d'avant la crise, d'autres ont poursuivi leur développement malgré la crise et n'en ont subi que des effets atténués.

Comment la crise a-t-elle contribué à recomposer les écarts de richesse au sein de l'UE ? A-t-elle eu un effet homogénéisateur ou bien a-t-elle contribué à creuser les inégalités ? Quelles en sont les conséquences géopolitiques sur le projet européen et la cohésion de l'UE ?

Il faut d'abord rappeler que la crise est venue frapper un ensemble économique, l'UE, aux territoires économiquement hétérogènes, et que ses effets, par conséquent, sont forcément différents selon les lieux. Pour finir, nous verrons que les conséquences sur l'intégration européenne de ce choc économique sont finalement assez paradoxales.

#### I) *Une Europe inégalement touchée par la crise*

##### 1) De fortes inégalités territoriales dans l'UE

Comme on le visualise assez clairement sur la **figure n°1**, il convient de rappeler d'abord que l'UE est un ensemble territorial marqué par de fortes disparités économiques internes. Alors que l'on avait avec les six membres fondateurs de 1957 un club de pays développés, avec des niveaux de développement similaires, les élargissements vers le Sud, dans les années 1980, puis vers l'Est à partir de 2004, dessinent un territoire européen marqué par de fortes inégalités internes de développement. Si l'on s'en tient à l'indicateur traditionnel du PIB par habitant, on constate en effet un rapport de 1 à 11 entre les régions les plus riches (*Inner London*, indice 350) et les plus pauvres (indice à peine supérieur à 30 pour de nombreuses régions rurales de Bulgarie).

Si l'on sort de la comparaison l'*Inner London*, qui constitue en effet un cas particulier avec la présence en son sein de la *City*, place financière mondiale au PIB sans rapport avec sa population, la deuxième région la plus riche de l'UE en termes de PIB/h est Bruxelles capitale, avec un indice de 207. On reste cependant sur un rapport de 1 à 7, en termes d'écart de richesse, avec les régions les plus pauvres de l'UE, en Bulgarie.

À titre de comparaison, en France métropolitaine, l'écart entre la région la plus riche, l'Île-de-France (176) et la plus pauvre (Limousin, 80), est de 1 à 2 seulement. Comment se répartissent ces inégalités sur le territoire européen ?

**La carte n°1**, réalisée par Eurostat, présente le tableau, bien connu, des inégalités de développement en Europe, mesurées par l'écart à la moyenne européenne du PIB/h, par NUTS 2 <sup>139</sup>, en 2013. Le PIB/h est ici mesuré en SPA, ou Standard de Pouvoir d'Achat, pour tenir compte de la différence des niveaux de prix entre les pays. Cette carte peut servir de cadre de référence, pour avoir à l'esprit l'état des lieux actuel des inégalités de développement en Europe. Les régions vertes sont plus riches que la moyenne UE, les rouges plus pauvres. Les régions les plus riches sont autour de la dorsale européenne, qui s'étend en gros de Londres à Rome, via l'Europe rhénane et l'Italie du Nord. Cet espace de prospérité relative s'étend en fait à tout l'arc alpin, pousse ses tentacules vers la Catalogne via le sud-est de la France, et également vers la Scandinavie et l'Islande. En dehors de cette dorsale européenne « élargie », quelques régions plus isolées montrent aussi des niveaux de développement supérieurs à la moyenne. On y trouve des espaces insulaires ou péninsulaires de l'Europe du Nord (l'Écosse orientale, le Sud et l'Est de l'Irlande), mais aussi de nombreuses régions capitales, de l'Europe de l'Ouest (Île-de-France, Madrid, Lisbonne) ou de l'Est (régions de Varsovie, Prague, Bratislava, Budapest et Bucarest).

Pour ce qui est des régions en retard de développement, on peut d'abord s'intéresser aux régions dont le PIB/h est très inférieur à la moyenne européenne, c'est-à-dire compris entre 30 et 75% de cette moyenne. Il s'agit des régions en rouge vif sur la carte. Ces régions se localisent essentiellement aux périphéries de l'Europe. Un premier sous-ensemble concerne certaines régions occidentales du Royaume-Uni : Cornouailles, Pays de Galles. Un deuxième sous-groupe de régions est identifiable, aux marges de l'Europe du Sud : Portugal, Sud-Ouest espagnol (Estrémadure, Andalousie), Sud de l'Italie (Mezzogiorno et Sicile), Grèce. Enfin, un

---

<sup>139</sup> Dans le jargon européen, la « NUTS », soit Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques, désigne un découpage régional statistique utilisé pour faciliter les comparaisons entre pays. Les unités ainsi définies ne constituent pas forcément des unités administratives officielles. Le niveau retenu ici est la NUTS 2, qui correspond à des territoires dont la population est comprise entre 800.000 et 3 millions d'habitants. En France, les NUTS 2 correspondent aux 22 régions d'avant la réforme territoriale de la loi NOTRe de 2015. Les plus petits États d'Europe sont constitués d'une seule région NUTS 2. Il faut noter que pour l'Allemagne, les données de la carte utilisée ici sont disponibles seulement à l'échelle des NUTS 1, qui correspondent aux *Länder*.

troisième sous-ensemble, le plus important en termes de territoires et de populations, englobe l'essentiel de l'Europe de l'Est.

D'autres régions apparaissent également dans des nuances de rouge moins vives sur la carte : il s'agit de régions légèrement plus pauvres que la moyenne européenne, avec un PIB/h compris entre 75 et 100% de la moyenne de l'UE. Ces régions recouvrent la plus grande partie du Royaume-Uni et de la France, l'Espagne du Nord-Ouest au Sud-Est (Galice, Castilles, Valence), l'Allemagne de l'Est (ex RDA).

Ces régions ont connu des évolutions divergentes depuis le déclenchement de la crise de 2008, dont il nous faut rappeler les fondements.

## 2) Une crise financière, économique et budgétaire

La « crise » économique qui frappe l'Europe depuis quelques années, rappelons-le, est d'abord une crise bancaire (dite crise des *subprimes*), née de l'éclatement d'une bulle spéculative sur les crédits immobiliers aux États-Unis, qui entraîne la faillite de la banque *Lehmann Brothers* à l'automne 2008. Par le jeu des participations croisées, de la circulation des titres de dette « pourris » qui se retrouvent dans les bilans des banques, la crise s'étend aux banques européennes, qui se retrouvent asphyxiées et au bord de la faillite. La crise bancaire devient alors économique et sociale : l'assèchement du crédit freine la consommation et l'investissement, tirant l'économie dans une spirale déflationniste. Mais, à la triple crise bancaire, économique et sociale, s'ajoute bientôt une crise budgétaire, car les États sont confrontés à un triple défi : d'abord, la baisse des rentrées fiscales due au recul de l'activité économique ; puis l'augmentation des dépenses sociales liées à la crise économique (assurance chômage) ; et enfin la nécessité de renflouer leurs banques, en fonction de la règle du *too big to fail* – l'idée est que les conséquences de la faillite des plus grandes banques, acteurs majeurs de l'économie, seraient si catastrophiques que les États ne peuvent les laisser faire faillite sans intervenir. Mais ce (nécessaire ?) sauvetage des banques vient encore alourdir les déficits budgétaires des États, aux finances déjà malmenées par le ralentissement de l'activité économique, augmentant encore leur endettement qui atteint des niveaux peu soutenables. Ainsi, la dette privée des banques se convertit-elle en dette publique des États... et la crise bancaire a-t-elle fini par devenir une crise de la dette, c'est-à-dire une crise des finances publiques.

Or, pour compliquer le tout, les États européens ont tenté de sortir de cette crise de la dette dans le cadre de l'orthodoxie monétaire et budgétaire qui avait présidé à la mise en place de l'euro. Le salut devait venir de politiques d'austérité, censées rétablir les grands équilibres macro-économiques. Mais l'austérité, en achevant de déprimer une demande intérieure atone, n'a pas suffi à éviter à certains pays de frôler la cessation de paiement. En effet, l'endettement massif de ces États a entraîné la dégradation de la notation de leurs dettes souveraines, ce qui conduit à une augmentation des taux d'intérêts de celles-ci, et donc à une augmentation de la dette elle-même, car il faut alors contracter de nouveaux emprunts pour payer les intérêts des précédents... Sans compter la spéculation monétaire qui a pu parfois aggraver les choses. Les pays les plus fragiles n'ont pu alors éviter le défaut de paiement que grâce à des interventions conjointes de l'UE et du FMI, dont nous reparlerons.

Ce rappel de la nature et du déroulé de la crise de 2008 n'a d'autre objectif que de nous permettre de comprendre que finalement, deux grands types d'indicateurs permettent d'en mesurer les effets : d'une part, malgré ses imperfections, la variation du PIB/h, pour saisir le ralentissement de l'activité économique, et d'autre part, le déficit budgétaire et le niveau d'endettement des différents États, afin d'appréhender l'ampleur de la crise des finances publiques selon les membres de l'UE. On notera que ces deux indicateurs permettent

de jouer entre deux échelles différentes : si les statistiques européennes nous permettent de mesurer les variations du PIB/h à l'échelle régionale, la situation des finances publiques s'envisage forcément à l'échelle nationale.

Que nous apprennent ces indicateurs sur les impacts de la crise sur les territoires de l'UE ?

### 3) Gagnants et perdants de la crise

La seconde carte (**carte 2**) sur laquelle il est nécessaire de nous pencher mesure l'évolution du Produit Intérieur Brut par habitant (PIB/h) par rapport à la moyenne européenne, par régions NUTS 2 <sup>140</sup> entre 2008 et 2013 – donc, *grosso modo*, pendant les cinq premières années de la crise. Comme sur la carte 1, le PIB/h est ici mesuré en SPA, ou Standard de Pouvoir d'Achat, pour tenir compte de la différence des niveaux de prix entre les pays

Les régions vertes s'en tirent mieux que la moyenne, les rouges moins bien, ce qui ne signifie pas forcément une baisse en valeur absolue du PIB/h, mais le plus souvent une légère progression, cette progression restant inférieure à la moyenne européenne. En effet, en 2008, le PIB moyen par habitant en UE est de 25.900 SPA, puis il chute en 2009 et repart ensuite progressivement à la hausse, pour retrouver en 2011 le niveau de 2008, et atteindre en 2013 les 26.600 SPA. On voit qu'en cinq ans, de 2008 à 2013, le PIB moyen de l'UE a donc connu une très légère augmentation de 2,7%. Toute région ayant connu sur cette période une augmentation du PIB/h positive, mais inférieure à cette moyenne de 2,7%, apparaîtra donc en rouge sur la carte, et toute région où le PIB/h aura augmenté de plus de 2,7% sur ces cinq années figurera donc en vert. Cette carte permet ainsi de distinguer les régions en fonction de leur dynamisme économique dans la crise par rapport à la moyenne européenne.

Trois grands ensembles apparaissent. D'abord, à dominante verte, une Europe qui a plutôt moins souffert de la crise que la moyenne. Cet ensemble correspond à un vaste bloc agrégeant l'Europe centrale et orientale, soit le monde germanique (Allemagne, Suisse, Autriche), ainsi que l'essentiel des pays de l'Est. Ne restent dans le rouge, au sein de ce bloc, que quelques rares régions (Berlin, Prague) ou pays (Slovénie et Croatie). D'autres régions de ce groupe, en vert foncé, ont particulièrement bien tiré leur épingle du jeu dans la crise : la Suisse, la Pologne, la Lituanie. Un deuxième bloc est constitué par des territoires en situation intermédiaire, dans la moyenne, où certaines régions font légèrement mieux et d'autres légèrement moins bien que la moyenne européenne. C'est le cas de la France, avec un bilan mitigé selon les régions, du Benelux, où la Belgique s'en tire globalement mieux que les Pays-Bas, de la Scandinavie, avec une Norvège et un Danemark dans le vert, et une Suède mitigée. Enfin, un troisième groupe de territoires subit plus durement la crise que la moyenne de l'Europe : il s'agit essentiellement d'un vaste anneau périphérique, englobant l'Europe du Sud (Chypre, Grèce, Italie, Espagne), à l'exception notable du Portugal, mais aussi des périphéries occidentales et septentrionales : Royaume-Uni, Islande, Finlande. Certaines régions, en rouge foncé, apparaissent comme particulièrement affectées : nord et est de l'Espagne (Catalogne, Aragon, Valence), région d'Helsinki, Latium, Grèce et Chypre.

Comment comprendre et analyser ces évolutions, et comment s'articulent-elle aux enjeux géopolitiques de la construction européenne ? On peut lire derrière ces évolutions un double mouvement, de convergence-divergence, à la fois économique et politique, que l'on

---

<sup>140</sup> Sauf pour l'Allemagne, qui présente un découpage au niveau NUTS 1.

peut relier à trois grandes problématiques que nous traiterons successivement : la place de l'Allemagne en Europe, l'aide aux périphéries Sud et Ouest, l'intégration de l'Est.

## I- Quelles conséquences de la crise sur l'europhisme ?

### 1) Une Allemagne en position de force

En effet, un premier constat que l'on peut faire à partir de la lecture de ces cartes est l'échappée de l'Allemagne, qui prend une longueur d'avance par rapport aux autres grandes puissances européennes – la France et le Royaume-Uni surtout.

**Tableau 1 : Évolution des Produit Intérieur Brut par habitant en Standards de Pouvoir d'Achat de l'Allemagne, de la France et du Royaume Uni entre 2008 et 2013 (source : Eurostat)**

	2008	2013	Évolution en %
<i>Allemagne</i>	30.500	33.000	+ 8,2
<i>France</i>	27.500	28.900	+ 5
<i>Royaume-Uni</i>	30.400	29.000	- 4,6

Avant la crise, l'Allemagne et le Royaume-Uni se tiennent en termes de PIB/h (en SPA), et affichent toutes deux une longueur d'avance par rapport à la France. La crise redistribue les cartes. L'Allemagne continue de se développer environ trois fois plus rapidement que la moyenne européenne, avec plus de 8% de croissance entre 2008 et 2013, tandis que le Royaume-Uni voit son PIB/h reculer sur la période. Si la France s'en sort honorablement avec 5% de croissance sur ces 5 ans, elle n'arrive pas pour autant à refaire son retard et se retrouve en 2013 à un niveau de PIB/h équivalent à celui du Royaume-Uni, tandis que l'Allemagne caracole largement en tête du trio, avec un PIB/h supérieur de 14% à celui des deux autres grandes puissances européennes.

Les éléments de la *success story* économique de l'Allemagne sont connus : un vaste réseau d'entreprises de taille intermédiaires (ETI, ou *Mittelstand*) nombreuses et compétitives, très présentes à l'exportation ; une tradition industrielle ancienne ; des domaines d'excellence à forte valeur ajoutée comme la machine-outil ; un enseignement professionnel de qualité ... Mais outre ce substrat industriel, des politiques économiques récentes sont venues renforcer la compétitivité de « l'entreprise Allemagne ». Les réformes Schröder (lois Hartz) de 2003 à 2005 ont introduit une certaine flexibilisation du marché du travail, qui éloigne le pays des recettes traditionnelles du capitalisme rhénan (culture du consensus, association des syndicats dans la gouvernance des entreprises, vision à long terme, partage de la valeur ajoutée très favorable au travail et à l'investissement...) pour lorgner vers un modèle anglo-saxon, plus libéral, privilégiant la rentabilité à court terme et le partage de la valeur ajoutée au profit du capital.

Certes, les résultats sont là : entre 2008 et 2013, malgré la crise, les exportations allemandes progressent de 15%, de 1,1 à 1,3 millions d'euros. Si la croissance allemande connaît un trou d'air en 2009, avec un PIB en recul de 5,9%, dès 2010 le pays rebondit, avec une croissance de 4,1%, deux fois supérieure à celle de la France. En 2014, l'Allemagne est presque en situation de plein emploi, avec 4,5% de chômage seulement. Mais certains observateurs soulignent le revers social de la réussite économique : si le chômage est faible, c'est parce que le temps partiel a explosé, avec 7,3 millions de mini-jobs à 450 euros/ mois. Et, malgré les bons chiffres de la croissance et de l'emploi, 12,5 millions d'Allemands vivent sous le seuil de pauvreté.

Sur le plan géopolitique, cette face cachée de l'insolente réussite économique allemande pèse peu. La conséquence en est un renforcement du poids de l'Allemagne en Europe. Cela est net dans le domaine économique. L'Allemagne est en effet, parmi les grands pays de l'UE, celui qui est le plus proche du respect des critères de Maastricht (1992), critères réaffirmés dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997 et dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), aussi appelé « pacte budgétaire », entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. En effet, l'Allemagne est le seul grand pays de l'UE à afficher un excédent budgétaire (+0,9% du PIB en 2015), alors que tous les autres grands sont en déficit, déficits qui crèvent le plus souvent le plafond des 3% du PIB fixé par Maastricht et le PSC – sans parler du TSCG qui impose de limiter le déficit structurel du budget à 0,5% du PIB ! Certes, en ce qui concerne la dette, avec un endettement public correspondant à 71% du PIB, l'Allemagne outrepassa la limite imposée par les traités européens (60% du PIB), mais elle reste le moins endetté des grands États européens, et le seul dont l'endettement diminue depuis 2010 (-10% de PIB entre 2010 et 2015), ce qui est rendu possible par le retour à l'excédent budgétaire. L'Allemagne conforte ainsi sa position de première puissance européenne. Au poids de la démographie (l'Allemagne est le pays le plus peuplé de l'UE) vient s'ajouter la puissance d'une économie qui est la plus importante d'Europe en termes de PIB, mais aussi la seule à suivre la trajectoire des finances publiques définie par les traités européens. Tout ceci donne naturellement à l'Allemagne une position de force et une légitimité accrue pour exercer un leadership européen.

Mais cette affirmation politique de l'Allemagne ne va pas sans heurts avec ses partenaires européens, qui y voient parfois une forme d'unilatéralisme et, pour les plus virulents d'entre eux généralement situés aux extrêmes de l'échiquier politique, n'hésitent pas à dénoncer « l'Europe allemande », jouant cyniquement sur de vieux fantasmes hérités de la Seconde Guerre mondiale. Cette tendance est notamment perceptible en France, pays qui se considère, en matière d'influence européenne, comme au moins égale à son voisin germanique, et co-dépositaire d'un leadership européen naturel, qui s'incarnerait dans le « couple franco-allemand ». Or, le décrochage économique de la France par rapport à l'Allemagne, et le renforcement consécutif de l'influence allemande en Europe, réveillent des relents d'un anti-germanisme primaire que l'on croyait dépassé depuis le rapprochement De Gaulle-Adenauer<sup>141</sup>. Mais les Français ne sont pas les seuls à craindre que l'Allemagne n'impose ses vues à l'UE : le groupe de Visegrád<sup>142</sup> dénonce avec virulence l'unilatéralisme d'Angela Merkel sur sa politique d'accueil des réfugiés, la chancelière ayant selon eux créé un appel d'air en ouvrant trop largement les frontières de son pays à l'automne 2015. Enfin, une forte germanophobie se manifeste régulièrement à l'occasion de manifestations en Grèce contre les politiques d'austérité, qui sont pour beaucoup de Grecs imposées par leur pays à l'Allemagne, perçue comme l'acteur majeur influençant les décisions de la troïka<sup>143</sup> censée aider la Grèce à sortir de sa quasi-banqueroute.

Si l'Allemagne n'est pas, en réalité, la seule comptable du sort de la Grèce, il est cependant indéniable que son poids économique renforcé en UE et dans la zone Euro lui donne une influence solide dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'aides aux périphéries européennes les plus touchées par la crise. Les manifestations les plus aigües de la

---

<sup>141</sup> Ainsi cette une de l'hebdomadaire *Marianne* du 17 au 23 juillet 2015 présentant Angela Merkel affublée d'un casque à pointe...

<sup>142</sup> Groupe informel de pays d'Europe centrale réunissant Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie.

<sup>143</sup> Cette troïka comprend le Fonds monétaire international, la Commission européenne et la Banque centrale européenne.

crise économique et budgétaire ont en effet permis à l'UE de redéfinir les modalités de la solidarité européenne.

## 2) Des périphéries Ouest et Sud réintégrées ?

Cinq pays de la zone euro ont bénéficié des aides de la troïka depuis le début de la crise de 2008 : la Grèce et l'Irlande en 2010, le Portugal en 2011, l'Espagne en 2012 et Chypre en 2013. On voit qu'il s'agit, hormis l'Irlande, de pays du Sud, qui ont rejoint la construction européenne un quart de siècle après ses débuts – 1981 pour la Grèce, 1986 pour la péninsule ibérique et même 2004 pour Chypre. Le cas le plus douloureux est sans doute celui de la Grèce, où le PIB/h en SPA a reculé de 15 à 25% selon les régions entre 2008 et 2013, avec une dette à 180% du PIB, un niveau insoutenable, qui maintient la Grèce en permanence au bord du défaut de paiement malgré les efforts colossaux consentis par la population, soumise à des politiques d'austérité drastiques. On a évoqué plus haut les tensions que cette situation entraîne entre la Grèce et l'Allemagne, perçue comme le chef de file des créanciers par l'opinion grecque, l'inflexible défenseur de la plus stricte orthodoxie budgétaire – d'où découle la logique des coupes sombres dans les dépenses publiques et d'augmentation des impôts.

Cette crise des dettes souveraines est apparue comme un véritable test pour la solidarité européenne. Finalement, quelles qu'aient été les tensions entre les États sur ce sujet, la volonté d'unité l'a finalement emporté. Pour surmonter la crise, en effet, l'UE a dû se résoudre à renforcer ses mécanismes de cohésion et de solidarité financière. En 2010, l'UE a mis en place un Fonds européen de stabilité financière (FESF), transformé en Mécanisme européen de stabilité (MES) en 2013, pour soutenir les pays en difficulté, ce qui revient, malgré les réticences initiales de l'Allemagne, à accepter de garantir les dettes des États membres. En outre, un système de supervision bancaire a vu le jour, et la BCE est intervenue dans le rachat de dettes souveraines. Du côté des États en crise, un pas vers le compromis a également été fait, quand Alexis Tsipras, élu en Grèce sur une promesse de rupture avec les politiques d'austérité, s'est finalement résolu à continuer d'appliquer l'essentiel des recettes de la troïka, malgré quelques ajustements à la marge.

Ainsi, le constat doit être fait que, quels que soient les discours et les critiques sur l'efficacité de l'UE dans la tourmente, la crise a renforcé l'intégration économique européenne, en forçant les États membres à inventer des mécanismes de sauvetage financier qui n'avaient pas été prévus – sans doute à tort – lors de la création de la monnaie unique. Mais si, objectivement, la cohésion macro-économique a été renforcée par la crise en Europe, qu'en est-il subjectivement, en termes de représentations ? Quels ont été les effets de la crise sur l'europhisme ? Ce qui semble l'emporter, c'est une volonté de se maintenir dans l'UE, mais dans le cadre d'un arrimage « de raison » à l'UE. Deux exemples illustrent cet effet de la crise sur le sentiment européen : le Portugal et la Grèce.

Le Portugal, « bon élève » de l'austérité, remonte la pente. Le pays est sorti en 2014 du programme d'aide de la troïka, après avoir reçu 78 millions d'euros d'aides entre 2011 et 2014. Le PIB a progressé plus vite que la moyenne européenne durant la crise, mais le coût social du redressement est élevé : un Portugais sur cinq vit avec moins de 409 euros par mois. Pourtant, même si l'image de l'Europe s'y est dégradée, le pays reste arrimé à l'UE, et on n'y voit pas de rejet massif de l'appartenance à l'Union : « Il n'y a pas au Portugal un euroscepticisme, mais plutôt un eurofatalisme », selon le mot de Rui Moreira, maire de Porto.

En Grèce, le bilan économique est beaucoup moins favorable. L'économie reste dans le rouge, la situation n'est toujours pas stabilisée et de nouvelles réformes structurelles sont régulièrement exigées. Pourtant, malgré d'âpres débats, les Grecs semblent majoritairement avoir fait le choix de l'Europe, par conviction ou par nécessité – malgré une minorité tentée

par l'extrême droite du parti Aube Dorée et le rejet des valeurs européennes. Dans l'ensemble, l'eurofatalisme semble l'emporter en Grèce également, alors même que la trajectoire économique du pays, plus ou moins contrainte par la troïka, est bien plus difficile que dans le cas portugais.

### 3) À l'Est, convergence et turbulences

Si la crise a eu impact important sur les périphéries du Sud de l'Europe, elle a également fait sentir ses effets sur l'Europe de l'Est. La crise, paradoxalement, a accéléré le rattrapage économique des Pays d'Europe centrale et orientale (PECOS). En effet, si ces pays sont les plus en retard de développement par rapport à la moyenne de l'UE, ils connaissent aussi depuis le début de la crise des taux de croissance nettement supérieurs à la moyenne européenne. Il faut rappeler que la convergence économique est précisément un objectif majeur des politiques européennes (**voir figure 2**), à travers la politique régionale ou politique de cohésion de l'UE. Les fonds européens alimentant cette politique sont attribués à l'échelle régionale, en fonction du niveau de développement des régions par rapport à la moyenne européenne. Ainsi, pour la période 2014-2020, 182 millions d'euros des 271 millions du budget de la politique de cohésion, soit les deux tiers du total, sont-ils alloués par la Commission Européenne aux régions les moins développées de l'UE, c'est-à-dire les régions dont le PIB/h est inférieur à 75% de la moyenne de l'UE, alors que ces régions ne totalisent que 27% de la population communautaire. Comme le montre la figure 2, ces régions correspondent essentiellement aux PECOS entrés dans l'UE en 2004, auxquels il faut retrancher quelques régions capitales (la Mazovie, région de Varsovie, ainsi que Prague, Budapest et Bucarest), et rajouter quelques régions périphériques de l'Ouest et du Sud de l'Europe en difficulté : Pays de Galles, Cornouailles, Portugal, Estrémadure, Mezzogiorno et Sicile, et une bonne partie des régions grecques). Il faut toutefois rappeler que cette politique de cohésion européenne ne dispose que d'un budget très limité, ce qui en limite l'efficacité. Le budget de l'UE ne représente que 1% du PIB de l'Union, et seulement un tiers de ce budget est affecté à la politique régionale. Les transferts européens sont donc une manne relativement réduite par rapport aux investissements nationaux, bien que pour certains États, ils aient indéniablement contribué à une modernisation accélérée des infrastructures, ce qui favorise doublement la croissance économique : la construction de ces infrastructures (routes, voies ferrées, assainissement, etc...) crée de l'emploi localement, et leur présence améliore ensuite la compétitivité des économies et leur attractivité pour les investissements étrangers.

Il est au final difficile d'estimer la part des transferts européens dans la bonne tenue économique des PECOS lors de la crise, mais il semble en tout cas que la crise ait constitué pour ces pays une période de rattrapage, en raison à la fois des aides européennes, de leur dynamique économique interne, et aussi d'un relatif ralentissement des économies de l'Europe de l'Ouest.

La Pologne constitue un cas emblématique de ces évolutions. Malgré la crise, son PIB a augmenté de 3,5% en 2015, et de 25% depuis 2008, soit dix fois plus vite que la moyenne européenne ! Comment comprendre ces bons résultats ? À l'image de l'Allemagne, ils sont multifactoriels. Comme elle, la Pologne a rendu son marché du travail très flexible, et sa compétitivité est renforcée par des salaires plus faibles qu'à l'Ouest. Cette compétitivité salariale est encore accrue par la présence dans le pays d'un volant de main-d'œuvre ukrainienne, qui travaille pour le quart du salaire horaire polonais : 1,5 à 2 euros/h contre 8 euros/h pour la main-d'œuvre locale. Une émigration importante, estimée à plus de 200.000 Polonais, envoie également au pays des salaires gagnés en Allemagne ou au Royaume-Uni. Le gouvernement tente également d'attirer les investissements étrangers par une politique de faible fiscalité pour les entreprises. Le pays bénéficie en outre du dynamisme de l'économie

allemande, évoquée plus haut, auquel il participe largement via la sous-traitance des entreprises germaniques. Enfin, le rôle des aides européennes, au titre de la politique de cohésion, n'est pas à négliger : la Pologne, le plus étendu et le plus peuplé des PECOS, a reçu 60 millions d'euros d'investissements européens entre 2007 et 2013, et une somme équivalente est programmée pour la période 2014-2020.

Dans le domaine de la politique européenne, le choix du polonais Donald Tusk à la présidence du Conseil européen en 2014 traduit également, outre les qualités personnelles du candidat, la reconnaissance de la place de la Pologne dans le concert européen.

Or, paradoxalement, ce dynamisme économique de la Pologne et cette reconnaissance géopolitique sont accompagnées d'une forte poussée d'euro-scepticisme tant dans la société que parmi les élites du pays. La Pologne fait partie du groupe de Visegrád, un quatuor de pays de l'Europe de l'Est <sup>144</sup> violemment opposé au plan de relocalisation des migrants de l'UE, qui prévoit la répartition de 160 000 migrants arrivés en Grèce ou en Italie dans les 26 autres États de l'Union. Le 26 octobre 2015, des élections parlementaires ont porté au pouvoir en Pologne le PiS (parti Droit et Justice) de Jarosław Kaczyński, un parti ultra-conservateur, nationaliste, xénophobe et très anti-européen, qui succède à huit ans de règne des libéraux de centre-droit de la Plateforme Civique emmenée par... Donald Tusk.

Ce refus de l'euro-péisme peut sembler étonnant dans un pays qui a connu un indéniable développement économique depuis son entrée dans l'Union, et dont nous avons vu que la crise de 2008 n'a que modérément altéré le dynamisme. Néanmoins, si l'on examine les performances de la Pologne à d'autres échelles socio-spatiales, des difficultés persistent qui peuvent expliquer la frustration d'une partie des électeurs. Malgré la croissance, le chômage reste en effet relativement élevé, à 12% de la population active. Une partie de la population ne bénéficie donc pas de la croissance économique. Une partie des régions aussi : en effet, le développement récent du pays s'est fait de façon inégale, touchant essentiellement les grandes villes (notamment Varsovie, dont le PIB/h est désormais proche de la moyenne européenne), et l'Ouest du pays. La Pologne orientale, les bourgs ruraux, les campagnes, restent largement en marge du « miracle polonais ».

En conclusion, on observe donc des impacts de la crise très différenciés selon les territoires, tant sur le plan purement économique que sur le plan des effets politiques induits par ces mutations économiques. La crise est source de différenciation économique, induisant des formes de tensions (géo)politiques. L'insolente bonne santé économique allemande, le décrochage relatif de la France et du Royaume-Uni (accru pour ce dernier par le *Brexit*) renforcent le poids de l'Allemagne en Europe, et la placent en position de locomotive économique mais aussi politique de l'Union. À l'inverse, les pays périphériques englués dans les difficultés économiques et dépendants des aides européennes risquent une certaine marginalisation, et se sentent parfois humiliés par une Union qui empiète trop sur leur souveraineté à leur goût. C'est particulièrement le cas en Grèce, mais ce sentiment peut aussi se retrouver au Portugal par exemple. Malgré ces tensions, il semble pourtant qu'objectivement, la crise ait plutôt renforcé la cohésion européenne. Après bien des négociations et atermoiements, les 28 ont fini par accepter la mise en place de mécanisme de solidarité financière entre eux – avec en contrepartie un contrôle budgétaire renforcé de la Commission sur les États. Enfin, la crise a vu les pays de l'Est accélérer leur rattrapage économique sur la « vieille Europe », ce qui devrait à terme renforcer l'homogénéité et donc l'intégration économique de l'Union.

Cependant, en ce qui concerne l'euro-péisme, le bilan de la crise est plus nuancé. On n'observe pas de corrélation évidente entre les dynamiques économiques des territoires et

---

<sup>144</sup> Pologne, République Tchèque, Slovaquie et Hongrie.

l'évolution du sentiment européen en leur sein. Dans les pays les plus durement touchés par la crise, notamment au sud de l'Europe, on semble se résoudre à un eurofatalisme imprégné de ressentiment envers Bruxelles (et Berlin), sans remise en cause massive de l'appartenance à l'Union. Dans les pays qui, économiquement, ont le mieux tiré leur épingle du jeu, comme en Europe de l'Est, on assiste paradoxalement au développement d'un puissant euroscepticisme dans une partie de l'opinion. Pourtant, la plus importante remise en cause récente de l'europhisme est finalement venue en juin 2016, à travers le « oui » au référendum sur le *Brexit*, d'un pays, le Royaume-Uni, qui n'était pas le plus secoué par les turbulences de la crise, ni l'un des plus intégrés à la construction européenne <sup>145</sup>.

La crise de 2008 a donc fait rentrer l'intégration européenne dans une période de turbulences, avec des effets contrastés : un (nécessaire) renforcement objectif de la cohésion économique européenne d'une part, mais d'autre part une crise globale de l'europhisme, entre eurofatalisme larvé et euroscepticisme affirmé. Cette poussée eurosceptique n'est toutefois pas strictement corrélée aux pures variables économiques. D'autres registres d'analyse (historiques, culturels, géopolitiques) doivent donc être pris en compte pour contribuer à éclairer les avatars de l'europhisme et de l'euroscepticisme dans les territoires de l'UE. La crise des migrants, la menace djihadiste, le renouveau des nationalismes, et la focalisation sur les questions « identitaires » sont des éléments d'explication au moins aussi importants que les aspects uniquement économiques pour comprendre le divorce entre les peuples d'Europe et le projet europhiste.

## Références

DUGOT Philippe, THUILLIER Guy (dir.), *France : les mutations des systèmes productifs*, PUM, Toulouse, col. Amphi 7, 2014.

SINTES Pierre, THUILLIER Guy, « Des résidents occidentaux en Mer Égée : le cas de l'île de Tinos », *Méditerranée*, n° 113, 2009, p.78-89.

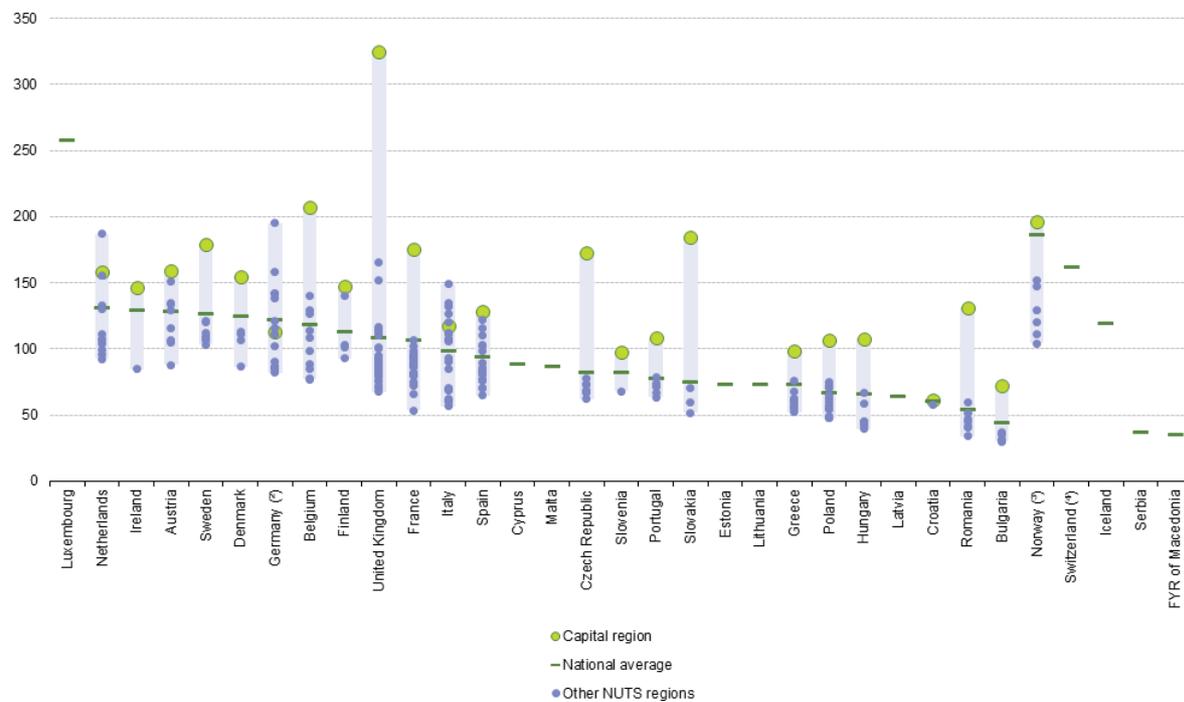
THUILLIER Guy, « Entre fiction, simulacre et réalité : les avatars de l'espace virtuel », *Carnets de Géographes*, n° 2, 2011, consultable en ligne sur : [http://www.carnetsdegeographes.org/carnets\\_recherches/rech\\_02\\_03\\_Thuillier.php](http://www.carnetsdegeographes.org/carnets_recherches/rech_02_03_Thuillier.php)

THUILLIER Guy, « Les quartiers enclos à Buenos Aires : la ville privatisée ? », *Géocarrefour*, vol. 81, n°2 : *Public-privé : enjeux de la régulation des territoires locaux*, 2006, p.151-158.

---

<sup>145</sup> Le Royaume-Uni ayant refusé de participer à la monnaie unique et aux accords de Schengen.

**Figure 1 : disparités régionales du Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant, en Standards de pouvoir d'Achat (SPA), par régions NUTS 2, 2013 (1)**  
(en % de la moyenne UE-28. UE28 =100) *Source: Eurostat(nama\_10r\_2gdp)and(nama\_10\_pc)*



(\*) The light purple shaded bar shows the range of the highest to lowest region for each country. The dark green bar shows the national average. The light green circle shows the capital city region. The dark purple circles show the other regions.

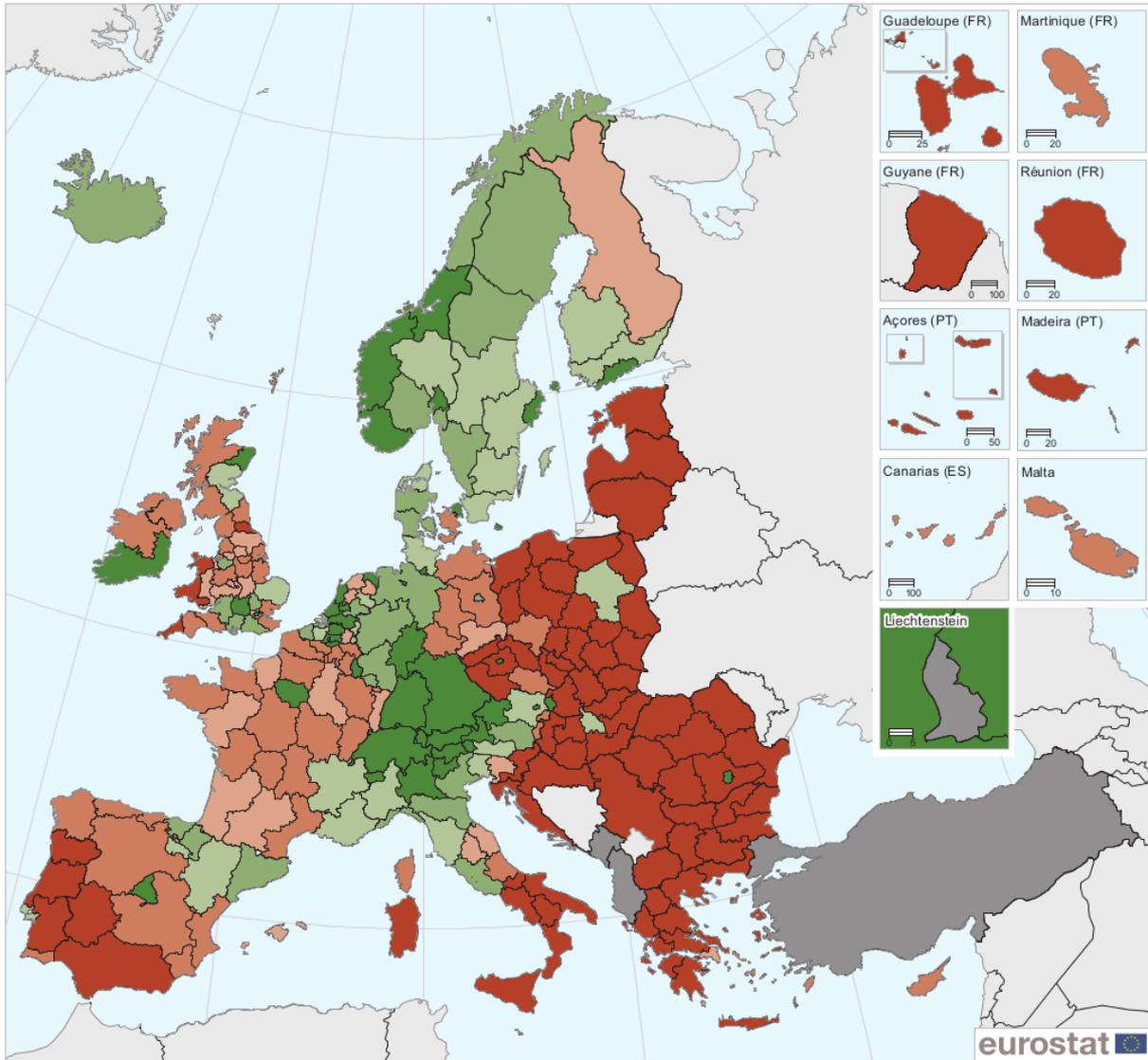
(\*) Only available for NUTS level 1 regions.

(\*) Only available at national level.

(\*) 2012.

Source: Eurostat (online data codes: nama\_10r\_2gdp and nama\_10\_pc)

Gross domestic product (GDP) per inhabitant, in purchasing power standard (PPS), by NUTS level 2 region, 2013 (\*)  
 (% of the EU-28 average, EU-28 = 100)



(% of the EU-28 average, EU-28 = 100)

EU-28 = 100

- < 75
- 75 – < 90
- 90 – < 100
- 100 – < 110
- 110 – < 125
- >= 125
- Data not Available

Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat  
 Cartography: Eurostat — GISCO, 05/2015

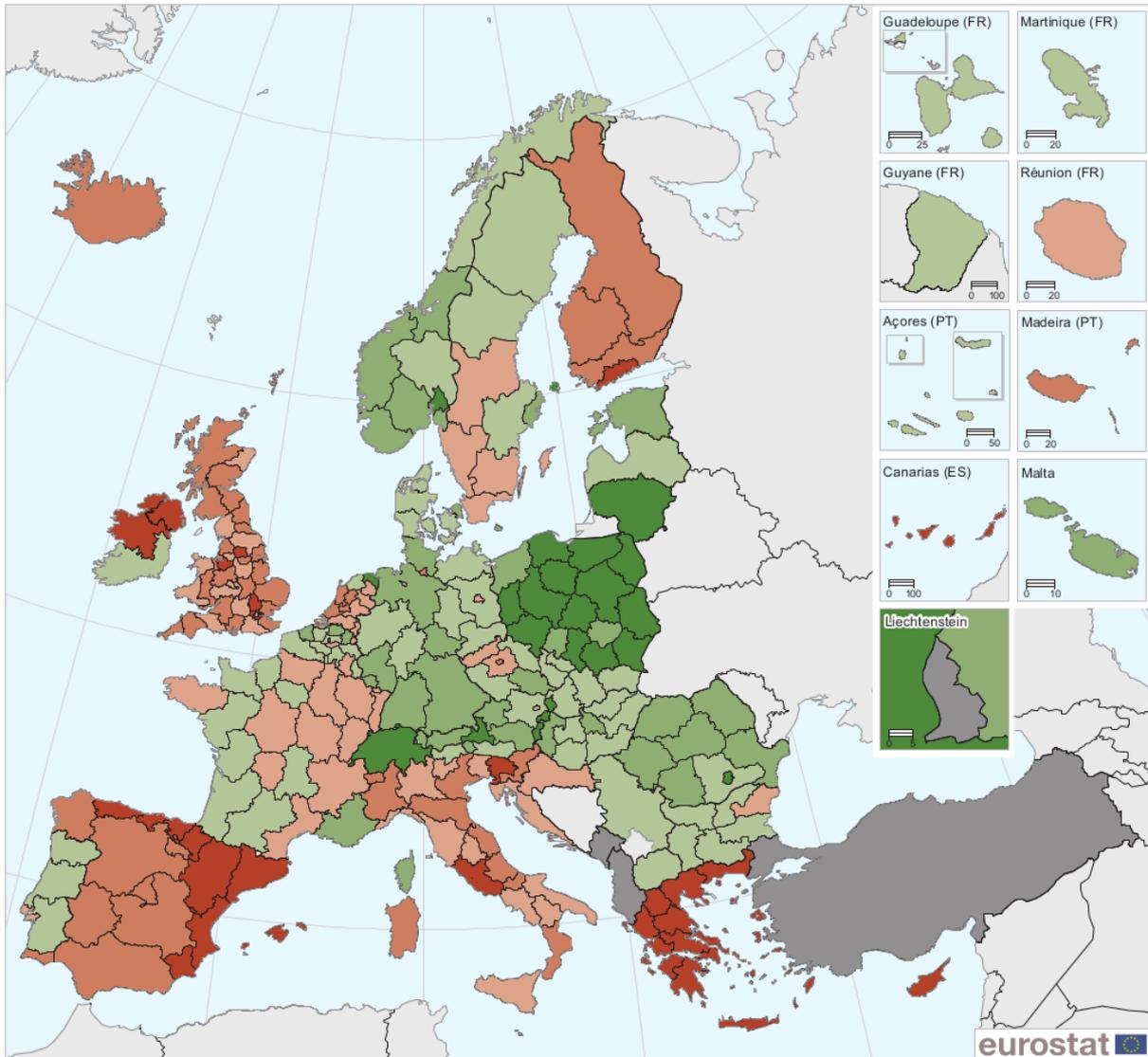
0 200 400 600 800 km

(\*) Germany: only available for NUTS level 1 regions. Switzerland: only available at national level. Norway: 2012.

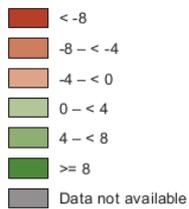
Source: Eurostat (online data codes: [nama\\_10r\\_2gdp](#) and [nama\\_10\\_pc](#))

Change of gross domestic product (GDP) per inhabitant, in purchasing power standard (PPS), by NUTS level 2 region, 2008–13 (\*)

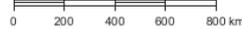
(percentage points difference between 2013 and 2008; in relation to the EU-28 average)



(percentage points difference between 2013 and 2008; in relation to the EU-28 average)



Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat  
Cartography: Eurostat — GISCO, 05/2015



(\*) Germany: data available at the NUTS1 level. Switzerland: only available at national level. Belgium: 2009–13. Germany and the Netherlands: 2010–13. Italy: 2011–13. Norway: 2011–12.

Source: Eurostat (online data codes: [nama\\_10r\\_2gdp](#) and [nama\\_10\\_pc](#))

**Figure 2 :** « Un niveau d'investissement adapté au niveau de développement »  
 La politique de cohésion européenne, 2014-2020  
 Source : Commission européenne, document de communication publique



## CHAPITRE 4

### Crise budgétaire et Union européenne

Francis Querol, MCF UT1 Capitole, IRDEIC

S'interroger, corrélativement, sur la crise budgétaire et l'Union européenne invite à préciser les éléments du débat et à évoquer la démarche à suivre. Les éléments du débat concernent, aussi bien, les notions de crise budgétaire et d'Union européenne que les relations qui existent entre ces deux notions.

L'optique retenue conduit, dans un premier temps, à s'enquérir de la signification du double concept de « crise » et de « budget ». Si la crise constitue, classiquement, une période d'extrême difficulté, intervenue brutalement, n'ayant pas vocation à perdurer<sup>146</sup>, le concept budgétaire doit être appréhendé dans son sens large, dual, juridique et économique. Juridique, dans la mesure où le phénomène budgétaire repose sur un acte juridique (un budget, une loi de finances, une loi de financement, le vocabulaire importe finalement peu) qui met à jour un solde financier établi à partir de la confrontation de ressources (recettes) et de charges (dépenses) publiques. Économique, parce que le contenu de l'acte juridique budgétaire dépend, très étroitement, des éléments (macros et micros) économiques qui en constituent le support. L'acte budgétaire, attributif de crédits (enveloppes financières), autorise l'intervention d'un agent économique public, l'État le plus souvent. Ces deux approches (juridique et économique), loin d'être exclusives l'une de l'autre, se rejoignent, notamment, dans l'équilibre financier, arrêté par l'acte budgétaire, qui peut révéler une situation de strict équilibre, de déficit ou d'excédent de la personne publique. Par voie de conséquence, la situation budgétaire d'un État reflète, bien souvent, l'environnement économique dans lequel il se meut. En revanche, la notion d'Union européenne, dont chacun connaît les spécificités et les contours, n'appelle pas, à ce stade de la réflexion, de précision particulière.

Associer crise budgétaire et Union européenne revient, dans un second temps, à s'interroger sur leurs relations et, plus précisément, sur les éléments communs qui rendent pertinente une telle association.

Une première question se pose. Quels sont donc les éléments d'identification de la crise budgétaire ? On peut parler de crise budgétaire à partir du moment où les finances publiques (les finances d'une personne publique) sont déficitaires<sup>147</sup> et que le niveau de déficit (présent et passé) suscite la crainte de la part des créanciers d'un défaut de paiement. On remarquera donc que la crise budgétaire réunit, nécessairement, deux éléments, dont l'un rend son appréciation délicate : un élément objectif (le déficit budgétaire<sup>148</sup>) doublé d'un

---

<sup>146</sup> Le dictionnaire de l'Académie française définit le substantif « crise » comme le moment périlleux ou décisif d'une affaire ou encore comme un ensemble de troubles touchant un secteur d'activité ou le fonctionnement d'une institution. Selon les Immortels, le bon usage de la langue française recommande de réserver le mot crise à des événements précis et limités dans le temps et d'éviter de les associer à des phénomènes durables.

<sup>147</sup> Le déficit s'entend comme un déséquilibre financier consécutif à un excédent des dépenses (charges) sur les recettes (ressources) au titre d'un exercice budgétaire donné.

<sup>148</sup> Le déficit budgétaire est un élément objectif dans la mesure où il suffit d'examiner l'acte budgétaire pour connaître l'état de la situation financière de la personne publique à un moment donné. Le caractère objectif du déficit ne doit pas faire perdre de vue que certains auteurs conviennent qu'un déficit lié au financement de dépenses d'investissement est acceptable et un déficit lié aux dépenses de fonctionnement condamnable. Nous ne partageons pas ce point de vue.

élément subjectif (la crainte, ressentie par un bailleur, d'une défaillance du débiteur public de ne pouvoir honorer ses dettes <sup>149</sup>).

A *contrario*, une situation d'équilibre budgétaire ou d'excédent budgétaire ne caractérise pas, juridiquement, une situation de crise budgétaire publique. Le déficit et la dette font le lit de la crise budgétaire : pas de crise budgétaire sans déficit ou dette publique. Il convient cependant de préciser que la dichotomie entre crise et absence de crise, fondée sur le déficit et la défiance, n'est pas aussi absolue qu'il y paraît. L'Union européenne, en effet, tolère les déficits « légers » qui, dès lors, ne débouchent pas sur une crise budgétaire. Cette situation de déficit « toléré », donc sans crise, doit alors être considérée comme une absence de déficit <sup>150</sup>. En réalité, seuls les déficits « lourds » sont constitutifs de la crise.

Une deuxième réflexion surgit. Puisque crise budgétaire et déficit (lourd) sont consubstantiels, encore faut-il s'interroger sur le niveau de déficit qui transforme un déficit en quelque chose qui est acceptable (léger) ou qui ne l'est pas (lourd). On imagine, sans difficulté, que le niveau de déficit acceptable varie d'un État à l'autre. Cette donnée complique singulièrement le débat : à partir de quel niveau de déstabilisation financière peut-on parler de crise ? Pour compliquer la réflexion, il faut ajouter que le second élément (crainte de défaillance) ne peut exister sans la réalisation du premier élément (déficit budgétaire lourd). Nous remarquons donc l'absence de précision et d'univocité dans l'application des critères de la crise.

Pour revenir enfin à notre débat, l'association de la crise budgétaire et de l'Union européenne est rendue possible par leurs éléments communs : la proscription du déficit public et la confiance. Ce fait est connu, mais est-il admis ? On peut en douter. Ouvertement pourtant, l'Union européenne, et plus précisément son prolongement l'Union économique et monétaire (UEM) proscrie le déficit et la dette budgétaires (qualifiés en l'occurrence de « déficits excessifs ») car il entraîne, vis-à-vis de la monnaie unique, la défiance des marchés financiers. Qu'on le comprenne, c'est parce que l'euro est le bien commun de l'Union européenne que les États membres sont dans l'obligation de gérer sagement leurs finances publiques, donc de juguler le déficit public ! Dans cette optique, la confiance et l'équilibre budgétaire sont au cœur de la monnaie unique européenne : les finances publiques saines excluent les déficits budgétaires et cimentent la confiance de tous dans l'euro. À défaut, les déséquilibres budgétaires alimentent le doute et la spéculation contre la monnaie unique européenne, au risque d'emporter l'édifice européen lui-même. Bien plus, l'euro n'est pas simplement la devise de l'Union européenne, il est aussi une devise entendant concurrencer le dollar sur la scène internationale <sup>151</sup>. L'Union européenne doit être forte par son marché unique, ses principes juridiques, son système d'intégration et sa monnaie.

En définitive, la jonction entre crise budgétaire et Union européenne invite à considérer, plus précisément, la question des relations entre la crise budgétaire et l'euro. La thématique déstabilise tant elle soulève des débats passionnés, sinon irrationnels. Qu'à cela ne tienne ! Il faut oser et soulever les questions qui dérangent. Nous en avons, pour notre part, identifié deux. La monnaie unique européenne est-elle à l'origine de la crise budgétaire ou en

---

<sup>149</sup> La dette publique ou dette souveraine, du moins au sens européen du terme, s'entend donc comme l'accumulation des déficits successifs de l'État (et les organismes publics d'administration centrale), des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale n'ayant pas encore donné lieu à remboursement. De la même façon, la notion de déficit public s'entend comme le déficit cumulé de ces mêmes entités Voir, par exemple, Brebder, Gagna, Pisani, 2012.

<sup>150</sup> Voir *infra* I, A.

<sup>151</sup> *The international role of euro*, Interim report, ECB, June 2016.

constitue-t-elle un simple révélateur ? La monnaie unique européenne pourrait-elle constituer un (le ?) remède à la crise budgétaire ?

I) *La monnaie unique européenne, source ou simple révélateur de la crise budgétaire ?*

La question, loin d'être anodine, mérite une attention particulière. En effet, si la monnaie unique européenne est la source de la crise budgétaire, cette dernière reflète, en réalité, la crise de l'UEM et donc de l'euro. À l'inverse, si la crise budgétaire a été dévoilée, par transparence, à partir de l'examen du dispositif juridique portant la monnaie unique européenne, la responsabilité de la crise budgétaire incombe aux États membres, car il s'agit d'une crise souveraine ou nationale.

Notre opinion tranche, sans contestation possible, en faveur de la thèse selon laquelle l'euro n'est pas le déclencheur de la crise budgétaire, qu'il ne fait que révéler. En effet, la crise budgétaire est, très largement, une crise souveraine, propre à certains États membres, d'autant plus forte que la situation qu'elle met à jour s'écarte des règles européennes. Chacun le sait, même si certains ne veulent pas en tirer les conséquences légitimes qui s'imposent, la souveraineté budgétaire des États membres de l'Union européenne reste encadrée (A). Aussi nous semble-t-il pertinent de parler de crise budgétaire *dans* l'Union européenne et non de crise budgétaire *de* l'Union européenne comme on l'indique parfois et trop souvent (B).

1) La souveraineté budgétaire encadrée des États membres

Affirmer que la crise budgétaire est une question de souveraineté repose sur l'étude des textes qui dévoilent une situation originale et quelque peu baroque.

Sur le plan juridique, l'avènement de l'euro, en 1999, a été marqué par l'instauration d'un curieux attelage : aux États membres la détermination de la politique budgétaire, à l'Union européenne, la détermination de la politique monétaire (par l'intermédiaire de la Banque centrale européenne [BCE]), la coordination des politiques économiques nationales et le contrôle des politiques budgétaires nationales. Nous avons, dès l'origine, regretté l'instauration d'un mécanisme « bringuebalant »<sup>152</sup>. Notre critique s'appuyait, essentiellement, sur le fait de savoir si, dans le cadre d'une monnaie unique, l'on pouvait, légitimement, séparer aussi hardiment l'économique et le monétaire (compétences européennes) du budgétaire (compétence nationale). Il nous semblait, en effet, que l'instauration de l'euro correspondait à un processus d'intégration fédéral non assumé et que, par conséquent, le choix retenu était sans doute celui qui exposait le plus la monnaie unique européenne. Pour reprendre une image, il faut imaginer un bac, cherchant à rallier deux rives opposées, dont le moteur est coupé au beau milieu du fleuve, l'exposant, de ce fait, aux courants les plus violents. Cette métaphore vaut à merveille pour l'euro, qui est un rouage d'un mécanisme fédéral qui ne condamne cependant pas la souveraineté nationale s'exprimant parfois sous une forme intergouvernementale<sup>153</sup>.

Pour résumer donc, la souveraineté budgétaire des États membres a été préservée, mais soumise à un contrôle de l'Union européenne. Une souveraineté budgétaire encadrée en somme ! En quoi consiste l'encadrement des compétences budgétaires nationales ? Comment, juridiquement, a-t-on conçu le mécanisme de la monnaie unique européenne et concilié souveraineté et fédéralisme ? Concrètement, l'arsenal juridique qui sous-tend l'euro demeure l'un des plus touffu et dense que le droit de l'Union européenne ait jamais produit. Trois

---

<sup>152</sup> Querol, 2004, p.393.

<sup>153</sup> Querol, 2012, p.551.

séries de textes sont impliqués dans l'Union économique et monétaire ; ils forment un système réticulaire d'une redoutable complexité.

La première série de textes prend la forme de traités européens. Pour s'en tenir à l'essentiel, la monnaie unique européenne est née par la volonté du Traité de Maastricht (7 février 1992). Aujourd'hui les dispositions en question sont essentiellement reprises dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aux articles 3 (« compétence monétaire de l'Union européenne ») et 119 à 133 (Titre VIII, « La politique économique et monétaire : coordination des politiques économiques, critères de convergence, interdiction des déficits publics excessifs, procédure de contrôle, BCE »). À cela, il convient d'ajouter huit protocoles qui précisent les dispositions du TFUE <sup>154</sup>. L'idée essentielle qui se dégage des traités est que la monnaie unique européenne exige des États membres, le respect d'une discipline budgétaire sous peine de sanction. En effet, ceux-ci sont soumis aux fameux critères de convergence <sup>155</sup> même si, dans les faits, seul le critère du déficit public a été, dans un premier temps, rendu opérant. Aussi, un État ne respectant pas la discipline budgétaire est susceptible d'être financièrement sanctionné par le Conseil de l'Union européenne (le Conseil).

La deuxième série de textes se confond avec le Pacte de stabilité et de croissance qui, à ce jour, a connu une triple évolution. Ledit pacte a, initialement, pris la forme de deux règlements du Conseil en date du 7 juillet 1997 (1467/97 et 1466/97) ; ils concrétisent une résolution du Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997. Les apports de ces textes sont doubles : condition de mise en œuvre de la procédure de déficit excessif ; surveillance des positions budgétaires des États membres et coordination de leurs politiques économiques. Les règlements de 1997 sont importants, notamment en ce qu'ils détaillent les procédures de contrôle budgétaire du fait de l'instauration d'un mécanisme préventif, puis répressif (sanction financière) pour les États membres ne respectant pas l'interdiction du déficit public inférieur ou égal à 3% PIB.

Le Pacte de stabilité et de croissance fut cependant modifié, à la marge, en 2005 et beaucoup plus profondément en 2011, avec le *six-pack* <sup>156</sup>, à la suite de la crise grecque. Le *six-pack*, en effet, prend la forme de quatre règlements en date du 16 novembre 2011 (1173, 1174, 1175 et 1176/2011 du 16 novembre 2011), un cinquième règlement du 8 novembre 2011 (1177/2011) et une directive datée, elle aussi, du 8 novembre 2011 (2011/85/UE). Les apports du *six-pack* étant multiples, une étude exhaustive dans ces lignes s'avère impossible

---

<sup>154</sup> Protocoles 4, 12, 13, 14, 15, 16, 17 et 18. Tous ne présentent cependant pas le même intérêt.

<sup>155</sup> Pour rappel : le déficit public (État, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) ne doit pas dépasser 3% du PIB ; la dette publique (État, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) ne doit pas dépasser 60% du PIB ; les taux d'intérêt à long terme et le taux d'inflation doivent être contenus dans certaines limites et, enfin, l'appartenance de l'État candidat à l'euro au système monétaire européen durant une durée préalable de deux ans.

<sup>156</sup> Le *six-pack* est un ensemble de cinq règlements et d'une directive entrés en vigueur en novembre 2011 pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Son objectif est de réformer le Pacte de stabilité et de croissance et d'approfondir la surveillance budgétaire en améliorant sa continuité et son intégration au niveau communautaire grâce au semestre européen ; le système de coordination des politiques économiques et budgétaires des 28 ; en donnant à la Commission européenne la possibilité de demander des corrections aux projets de budgets nationaux des États membres et d'infliger des sanctions. Voir par ailleurs dans ce volume l'article de Sabine Saurugger et Fabien Terpan.

<sup>157</sup> . Cependant pour s'en tenir à l'essentiel, le *six-pack*, d'une part, conforte les règles initialement posées par les règlements de 1997, d'autre part, instaure des mécanismes originaux et, enfin, introduit des procédures nouvelles.

Parmi les règles de consolidation posées par le *six-pack*, il est nécessaire de se référer à la notion de déficit excessif et au mécanisme de sanction en découlant. On sait que le Pacte de stabilité et de croissance, dans sa version de 1997, se référait au seul niveau du déficit pour déclarer un État membre en situation de déficit public excessif. Le *six-pack* retient désormais une approche beaucoup plus fine de la situation budgétaire des États membres. En effet, cette notion de déficit excessif exige d'abord, comme en 1997, que le déficit public cumulé de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale ne dépasse pas 3% du PIB. Mais ce critère, seul, ne suffit plus. Le déficit excessif suppose, en outre, la méconnaissance par l'État de deux autres critères : celui de la dette publique (État, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) qui doit demeurer inférieure ou égale à 60% du PIB <sup>158</sup>, et celui du déficit structurel (déficit évalué sans que soient tenus en compte les effets de la crise économique) <sup>159</sup>. Concrètement, la notion actuelle de déficits excessifs <sup>160</sup>, tenant compte de la situation budgétaire à court terme (déficit public et déficit structurel) et à long terme, permet de poser un diagnostic plus précis de l'ampleur de la crise qui frappe les États membres.

Pour ce qui tient à l'originalité des règles introduites par le *six-pack*, il convient de se référer au nouveau mécanisme de sanction financière. Schématiquement, le Pacte de stabilité et de croissance prévoyait la possibilité pour l'Union européenne de sanctionner financièrement un État en situation de déficit excessif. Désormais, cette possibilité existe toujours, mais la palette des sanctions est beaucoup plus variée (dépôt assorti d'intérêts, dépôts sans intérêts et enfin amende pouvant représenter jusqu'à 2% du PIB de l'État sanctionné) <sup>161</sup>. Dernière nouveauté marquante, l'Union européenne vote les sanctions à la majorité qualifiée inversée : les sanctions proposées par la Commission sont automatiquement acquises au Conseil, à moins qu'une majorité qualifiée contraire se dégage du vote. Cette règle, pense-t-on, devrait permettre, principalement, l'application effective de sanctions en cas de violation du Pacte de stabilité et de croissance et, accessoirement, la pacification des relations entre la Commission et le Conseil. On ne veut plus connaître de conflit institutionnel qui sont du plus mauvais effet pour la monnaie unique européenne (CJCE, C-27/04, 13 juillet 2004, Commission c/ Conseil, Rec. 2004 I-06649).

Le Pacte de stabilité financière, en outre, introduit de nouvelles règles. D'abord, il divise l'exercice budgétaire des États membres en deux semestres : européen et national. Le semestre européen court de janvier à début juillet : il correspond à un dialogue économique entre l'Union européenne et les États membres, dont l'objet est d'encadrer la préparation des actes budgétaires nationaux afin de les soumettre au respect des critères européens. En d'autres termes, dialogue économique et contrôle ! Le semestre national (juillet – décembre) vise, plutôt, à permettre le contrôle de la Commission européenne sur les actes budgétaires, en

---

<sup>157</sup> Voir, cependant, Querol, 2012, p.147.

<sup>158</sup> Avec obligation de réduction de cette dernière, pour l'État, d'1/20<sup>ème</sup> par an.

<sup>159</sup> Le déficit structurel ne doit pas dépasser 0,5% du PIB ou 1% du PIB en fonction de la situation de l'État au regard de la dette publique.

<sup>160</sup> Le passage du singulier (déficit public excessif) au pluriel (déficits excessifs) et l'abandon de l'adjectif qualificatif « public » accolé à « déficit » n'est pas neutre.

<sup>161</sup> C'est très précisément la procédure qui a été suivie, sans aboutir cependant, contre l'Espagne et le Portugal durant l'été 2016.

cours d'adoption par les Parlements nationaux <sup>162</sup> . En somme, finalisation des actes budgétaires et contrôle ! Ensuite, le *six-pack* introduit une procédure de contrôle des déséquilibres macroéconomiques des États membres, à l'instar de la procédure pour déficits excessifs, avec sanction financière à la clef <sup>163</sup> . Il est remarquable de constater que ce que le Traité de Maastricht avait séparé (politique budgétaire et coordination de la politique économique), le *six-pack* le réunit par l'intermédiaire du système de contrôle et de sanctions. À la réflexion, cela semble aller de soi tant les questions monétaires dépendent de considérations économiques et budgétaires.

Le *six-pack* a, certes, représenté une consolidation du pacte de stabilité et de croissance, pourtant un dernier affermissement a été nécessaire avec le *two-pack* (règlements [UE] du Parlement européen et du Conseil 472/2013 et 473/2013 du 21 mai 2013) <sup>164</sup> . Ces deux règlements améliorent la procédure pour déficit excessif et resserrent la surveillance des États membres dont la stabilité financière est altérée. Ainsi donc, après avoir été complété par le *six-pack*, le Pacte de stabilité et de croissance l'a été, derechef, par le *two-pack*.

Enfin, l'étude de l'arsenal juridique ne serait pas complète sans l'évocation de deux traités liés, eux-aussi, au contexte résultant de la crise grecque. Le premier, souvent qualifié de pacte budgétaire, est le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de la zone euro (TSCG) <sup>165</sup> . Ce traité présente l'originalité de n'être pas intégré dans le droit de l'Union européenne. Par son contenu, il établit, notamment, une « règle d'or » obligeant les États signataires à respecter la discipline budgétaire, et notamment le principe d'équilibre des finances publiques (prohibition des déficits excessifs). À cette fin, les États sont invités à inscrire dans leurs corpus nationaux la fameuse « règle d'or » <sup>166</sup> . Le second est le Traité MES (Mécanisme européen de stabilité) <sup>167</sup> dont l'objet principal est de préserver la stabilité dans la zone euro dans son ensemble, en organisant les modalités de l'aide financière (conditionnelle) à apporter aux pays, signataires du TSCG, en difficulté.

On le constate donc, la monnaie unique européenne s'est accompagnée d'une accumulation de textes pouvant dérouter l'observateur non averti. Pourtant, force est d'admettre que toutes ces règles s'imbriquent les unes dans les autres, se superposent les unes aux autres et forment un ensemble harmonieux, bien que complexe. Pour y remédier, un petit effort de synthèse s'impose. Nous donnerons un conseil mnémotechnique pour les retenir. En effet, la discipline budgétaire imposée par le Traité de Maastricht s'appuie sur le Pacte de stabilité et de croissance (modifié) et sur deux traités. En d'autres termes, les États sont vertueux à partir du moment où ils respectent le pacte de stabilité modifié et les traités de

---

<sup>162</sup> À l'exception du Royaume-Uni, les autres États de l'Union européenne ayant calqué l'exercice budgétaire sur l'exercice civil, les actes budgétaires nationaux sont adoptés dans les derniers mois de l'année.

<sup>163</sup> Voir, par exemple, De Streel, 2013, p.455.

<sup>164</sup> Le *two-pack* est un couple de règlements entrés en vigueur le 30 mai 2013 dans l'ensemble de la zone euro, afin de renforcer le *six-pack*, applicable à l'ensemble des États membres de l'Union européenne depuis 2011. L'objectif du *two-pack* est de renforcer la transparence et la coordination des décisions budgétaires nationales, tout en prenant mieux en compte les besoins spécifiques des États liés par cette zone monétaire.

<sup>165</sup> Signé le 2 mars 2012 par les États de l'Union (à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque).

<sup>166</sup> À cette fin, le Parlement français a adopté la loi n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Voir le numéro spécial « La règle d'or des finances publiques en Europe : son impact dans les systèmes budgétaires nationaux », *Gestion et finances publiques*, 2014.

<sup>167</sup> Signé le 2 février 2012.

2012. Tout ceci peut être traduit par une formule mathématique, une formule magique des finances publiques dont le respect protège les États membres de la crise budgétaire. L'énoncé de cette formule est le suivant :  $2 + 6 + 2 + 2$ <sup>168</sup>. En clair, si les États s'obligent à respecter la formule magique des finances publiques, ils devraient échapper à la crise budgétaire. Bien que cela puisse passer pour une boutade, il faut se rendre à l'évidence, et l'exemple grec en témoigne, les États ayant connu les plus grandes difficultés sont ceux n'ayant pas respecté la formule magique des finances publiques. La souveraineté budgétaire des États de l'Union n'est plus, aujourd'hui, une souveraineté budgétaire illimitée, et ne pas le comprendre plonge non seulement le contrevenant, mais l'Union européenne entière, dans la difficulté.

## 2) La crise budgétaire dans l'Union européenne

À partir du moment où les États sont souverains sur le plan budgétaire la crise budgétaire est, avant tout, la crise des États. Celle-ci revêt donc un caractère souverain. Aussi convient-il de ne point confondre crise budgétaire *de* l'Union européenne et crise budgétaire *au sein de* l'Union européenne, qu'il convient de circonscrire dans l'expression crise budgétaire dans l'Union européenne. La nuance est de taille. Un raisonnement par l'absurde confortera cette idée : comme l'affirmation selon laquelle la crise budgétaire est européenne manque de pertinence, la crise budgétaire reste celle des États membres qui la composent (crise souveraine).

Évacuons d'emblée la piste de la crise budgétaire de l'Union européenne. La crise budgétaire est-elle vraiment une crise européenne ? Objectivement, nous ne le pensons pas. Si l'on rappelle que la crise budgétaire suppose la réunion de deux critères (le déficit financier et la confiance) on doit constater que l'Union européenne, d'un point de vue financier, ne réunit ni l'une ni l'autre de ces deux exigences. En effet, le budget de l'Union européenne a respecté scrupuleusement, dès l'origine, l'obligation que constitue, pour elle, le principe d'équilibre des finances publiques (voir actuellement l'article 17 du règlement financier 966/2012 du Parlement et du Conseil du 25 octobre 2012<sup>169</sup>). De fait, les budgets européens sont systématiquement votés et exécutés en équilibre. Or, sans déficit budgétaire, il n'est nul besoin de recourir aux bailleurs de fonds extérieurs, donc il ne peut y avoir de défiance liée au risque de défaut de paiement, donc de crise budgétaire puisque l'Union européenne pourvoit à son financement propre. Cette conclusion ne signifie pas, pour autant, que tout va pour le mieux dans la sphère financière européenne. En effet, l'absence de crise budgétaire ne signifie pas absence de difficultés financières. C'est ainsi que la faiblesse des ressources européennes bride les interventions de l'Union européenne, l'empêchant d'être beaucoup plus efficace. Selon nous, si les finances européennes souffrent d'un problème, il s'agit d'un problème de sous-calibrage et non d'une insuffisance des recettes par rapport aux dépenses comme on la perçoit dans une crise budgétaire. Il faut donc en convenir, la crise budgétaire reste, avant tout, une crise nationale qui dévoile les défauts de certains systèmes nationaux.

La crise budgétaire dans l'Union européenne est d'ailleurs corroborée par les faits financiers. La crise budgétaire est propre à certains États de l'Union européenne. Les

---

<sup>168</sup> Le premier deux correspond au pacte de stabilité et de croissance version 1997, le six, au *six-pack*, le deuxième deux, aux deux traités de 2012 et le dernier deux au *two-pack*, d'où effectivement  $2+6+2+2$ .

<sup>169</sup> Modifié par le règlement 2015/1929 du Parlement européen et du Conseil du 28 octobre 2015.

situations budgétaires nationales restent, d'ailleurs, très disparates <sup>170</sup> . Certains États ne connaissent pas la crise budgétaire (Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg, Suède, Estonie), d'autres traversent une crise budgétaire d'une intensité inouïe (Grèce, Espagne, Portugal), et d'autres encore naviguent entre deux eaux, susceptibles qu'ils sont d'entrer en crise ou d'en sortir. Il faut bien comprendre que la crise budgétaire affecte toujours les États membres à un instant précis, et que la situation ne demeure pas figée. La conservation des souverainetés nationales en matière budgétaire, lors de la création de la monnaie unique européenne, fut retenue, entraînant le fait que la crise budgétaire trouve son origine dans des décisions nationales inappropriées. D'aucuns prétendent pourtant que la crise budgétaire se nourrit d'une double crise : une crise budgétaire propre à certains États membres, conjuguée à une crise structurelle du fait de l'impéritie du système européen de fournir aux États membres les moyens de prévenir et de surmonter une situation de difficulté budgétaire. Pour séduisante que soit cette théorie, nous ne la retiendrons pas. En effet, le déclencheur de la crise budgétaire n'est pas l'application du droit de l'Union européenne mais, précisément, sa mauvaise application, sinon son inapplication. La responsabilité de la crise budgétaire demeure, en toutes circonstances, celle des États membres.

Reste que la crise budgétaire affectant les États membres peut affecter par « capillarité » l'Union européenne, comme en atteste le cas grec. Cette situation se retrouve lorsque la défiance de défaut de paiement d'un État membre « remonte » au niveau européen et incruste le doute sur la pérennité de la monnaie unique. La crise budgétaire souveraine se transforme alors en crise monétaire européenne, en « crise de l'euro » <sup>171</sup> . Dans cette hypothèse encore, on constate que la crise budgétaire reste, à l'origine, une crise *dans* l'Union européenne. Quant à l'incendie budgétaire à l'échelle européenne, il n'a pas eu lieu, et la résolution des difficultés liées au cas grec, encore que convalescent, atteste d'un remarquable pouvoir de résistance et d'adaptation de la monnaie unique européenne.

Bien qu'elle soit une crise souveraine, la question demeure posée de savoir si la monnaie unique européenne peut amplifier la crise budgétaire. Le cas de la Grèce y invite en effet. Vaste question en réalité. Une fois encore, la vérité absolue n'existant pas, nous avancerons une explication pouvant offrir le flanc à la critique, nous en convenons. La question posée revient à évoquer deux éléments.

Le premier porte sur la logique qui sous-tend la monnaie unique européenne, la discipline budgétaire et son corollaire, le mécanisme de sanction. En effet, on peut se demander quelle est la pertinence d'une sanction financière imposée à un État à un moment où ce dernier se trouve déjà en difficulté financière. En d'autres termes, ajouter une amende à une situation de déficit revient à accroître la situation de fragilité dans laquelle se trouve un État et non pas à l'aider. Le remède n'est-il donc pas pire que le mal ? La question dérange, elle n'emporte cependant pas la conviction. Il faut, en effet, repenser le mécanisme de sanction, non seulement pour ce qu'il est, mais pour ce qu'il peut permettre d'éviter. Concrètement, le système de sanction fut imposé, à l'origine, par l'Allemagne, qui voulait une gestion budgétaire rigoureuse des États de la zone euro. En effet, la devise européenne, substitut du mark, devait comme ce dernier être perçue comme une monnaie forte par les marchés financiers internationaux. Aussi, le mécanisme de sanction doit être pris pour ce qu'il est : un signal adressé aux États peu disciplinés. Car le système de sanction n'a jamais été un système de sanction automatique et aveugle. Sa logique n'est pas de sanctionner, mais de faire

---

<sup>170</sup> Voir le site [www.http//ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/index_fr.htm) sur lequel sont répertoriées les recommandations de la Commission européenne, pays par pays (en avril 2016), dans le cadre de la surveillance induite par le semestre européen.

<sup>171</sup> Cette expression « crise de l'euro » a connu un vif succès, voir, par exemple, Jean Tirole, avril 2012, p.253.

prendre conscience à un État de sa situation financière dégradée et de l'intérêt, pour lui et pour l'Union européenne, d'y remédier. La preuve en est fournie par le fait que la sanction n'intervient qu'en tout dernier recours, après épuisement de toutes les autres voies (invitation, négociation, persuasion) pour obtenir de l'État fautif le respect de la discipline budgétaire. La possibilité de sanction s'apparente à un épouvantail, brandi par l'Union européenne, pour inviter un État à plus de sérieux budgétaire, sans réelle volonté de sanction pourvu qu'il y mette du sien<sup>172</sup>. Là où les contempteurs de l'euro voient rigidité, l'observateur averti doit admettre la souplesse du système. Reste que la sanction n'est pas à exclure pour les États réticents face au respect de la discipline budgétaire et non coopératifs, puisque qu'une obligation juridique (interdiction des déficits excessifs) a été méconnue. En définitive, au regard du premier élément du débat, on ne peut donc pas affirmer que le régime de sanction accompagnant l'Union économique et monétaire amplifie la crise budgétaire.

Le second élément a trait à l'austérité économique induite par la réduction des déficits budgétaires et la contraction de la commande publique. La Grèce n'a-t-elle pas aussi souffert de la cure d'austérité imposée par la « troïka » (BCE, FMI et Commission européenne)<sup>173</sup> ? On ne peut sans doute pas l'exclure, ce qui soulève la question du « doigté » avec lequel il est nécessaire de comprimer la demande intérieure en économie. Mais, en contrepartie, on peut se demander ce qu'il serait advenu si la Grèce avait été en défaut de paiement total. L'onde de choc aurait, non seulement, mis à terre l'économie grecque, mais également les économies françaises, allemandes et aurait emporté l'euro à titre de pertes et profits. Confrontons cependant les arguments de l'austérité au prisme de la théorie keynésienne. Selon cette dernière, le déficit budgétaire public permet de pallier les insuffisances de la demande privée et s'analyse en un mode de relance économique pertinent laissant espérer, à terme, le rétablissement de l'équilibre budgétaire. Sans entrer dans l'aspect économique du débat, nous opposerons deux arguments. Est-il sain, pour un État comme pour un quelconque sujet de droit, de vivre indéfiniment au-dessus de ses moyens ? À l'évidence, non. Sait-on que le déficit public aujourd'hui nourrit la pression fiscale demain ? On l'oublie trop souvent. En tout cas, s'agissant de la France, l'expérience prouve qu'une quarantaine d'années de déficit public, y compris durant la période des Trente glorieuses, n'a pas permis le rétablissement de l'équilibre budgétaire.

Le constat de la crise budgétaire *dans* l'Union européenne s'impose donc. Mais il est possible de faire preuve de plus d'audace et de se demander si la monnaie unique européenne ne pourrait pas, aussi, constituer un (le) remède à la crise budgétaire.

## II) *La monnaie unique européenne remède à la crise budgétaire ?*

Cette question iconoclaste pourra décontenancer à un moment où l'idéal européen est battu en brèche par le *Brexit* et les interrogations sur la permanence de l'euro nombreuses<sup>174</sup>. En réalité, cette interrogation invite à sortir du débat « par le haut ». En effet, après avoir

---

<sup>172</sup> D'après *Le Monde* des 14-15 juillet 2016 (supplément économique, p.3), on dénombre, durant la période 1999-2015, 165 violations de la règle du déficit excessif. Aucune de ces violations ne fut cependant sanctionnée. Le dernier exemple en date (juillet 2016) atteste de la souplesse des autorités européennes envers les pays en difficulté et de leur volonté de ne pas sanctionner pour le plaisir de sanctionner (cas de l'Espagne et du Portugal déjà cités).

<sup>173</sup> Le FMI a estimé, *a posteriori*, que la cure d'austérité imposée à la République hellénique avait sans doute contribué à amplifier la crise économique et budgétaire nationale (Blanchard et Leigh, 2013). Sur le rôle controversé des réformes structurelles imposées par la troïka européenne (Banque centrale européenne, Commission et FMI, voir Koenig, 2015).

<sup>174</sup> Voir, par exemple Sapir, 2012 ; Stiglitz, 2016.

admis le caractère souverain de la crise budgétaire, force est de constater que les États ne peuvent ou ne veulent, ou n'ont pas le courage de mettre en œuvre des moyens radicaux pour combattre la crise budgétaire. Le poids des conservatismes et des corporatismes sans doute ! Dès lors, la voie du fédéralisme, dans le cadre de l'Union européenne, nous paraît être la plus pertinente<sup>175</sup>. En effet, le cadre fédéral facilitera l'harmonisation des différentes dimensions de l'euro : économique, monétaire, budgétaire et politique. Cela suppose naturellement que les États consentent de nouveaux transferts de souveraineté au profit de l'Union européenne. On ne le sait que trop bien, reste la volonté. Néanmoins, cette idée avance, pas à pas, au sein des dirigeants de l'Union européenne ; il faut espérer qu'elle prospère, aussi, dans l'esprit des citoyens européens. Malgré la suspicion actuelle entourant l'Union européenne, des actions ont été entreprises ou sont sur le point de l'être. Leurs effets sont perceptibles sous la forme de la consolidation bancaire européenne (A). Mais d'autres initiatives devraient suivre, en vue de compléter l'Union économique et monétaire (B).

### 1) La consolidation bancaire en complément de la monnaie unique européenne

Le terme de consolidation bancaire est, en lui-même, explicite de la démarche fédérale retenue. En effet, la consolidation se fait à un niveau unique, central par rapport à des niveaux pluriels et autonomes. Donc, la consolidation n'a de sens que si elle intervient au niveau européen. Mais pourquoi donc l'activité bancaire ? L'activité bancaire constitue l'un des aspects de la politique monétaire : les établissements de crédit créent, font circuler et mettent à disposition des acteurs économiques la masse monétaire. Dans une union économique et monétaire, des relations d'interdépendance, entre situation budgétaire et activité bancaire des États, s'établissent naturellement : une situation budgétaire fragile déprime les marchés économiques, ce qui influe, négativement, sur l'activité bancaire, et une activité bancaire dégradée oblige l'État à une intervention en vue d'éviter une défaillance de financement systémique, ce qui accentue sa faiblesse budgétaire. Bien plus, une crise bancaire, provoquée par l'éclatement d'une bulle spéculative par exemple, peut provoquer une crise budgétaire (Espagne) et à l'inverse une crise budgétaire peut alimenter une crise bancaire (Grèce). Tout ce qui permet de lutter contre l'une des deux crises produit des effets sur l'autre. Forte de ce constat, et au vu des expériences grecque, espagnole ou chypriote, l'Union européenne a estimé nécessaire d'accompagner le processus d'intégration budgétaire d'un processus d'intégration bancaire appelé « union bancaire »<sup>176</sup>.

Est-ce assumé ? Toujours est-il que l'expression « union bancaire » rappelle l'expression Union économique et monétaire, et montre la volonté de l'Union européenne de s'appuyer sur la démarche fédérale afin de se doter d'armes propices à la résolution des crises financières et des crises souveraines budgétaires. L'union bancaire correspond à un processus de centralisation, au niveau européen, même si ce processus s'appuie sur les mécanismes nationaux. Dès lors, les deux systèmes (européen et national) se complètent mutuellement. D'un point de vue plus général, l'union bancaire parachève le schéma, défini en 1992, dans lequel la BEC était chargée de définir la politique monétaire de l'Union européenne. En effet, que vaut la compétence monétaire sans contrôle des établissements pouvant agir sur la masse monétaire ? Le processus d'union bancaire, initié en 2013 et non-encore totalement abouti, présente trois caractéristiques.

---

<sup>175</sup> Sode, juillet 2016.

<sup>176</sup> "Banking union: restoring financial stability in the Eurozone", communiqué de presse, MEMO-15-6164.

Tout d'abord, l'union bancaire repose sur un règlement du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (575/2013), appelé règlement uniforme. Ce texte, dont l'objet est la mise en place d'un système financier plus solide et plus sûr, constitue le socle de l'union bancaire européenne. Il poursuit trois ambitions : rehaussement du niveau d'exigence prudentielle pour les établissements bancaires<sup>177</sup> ; protection des déposants ; gestion plus efficace en cas de défaillance des établissements bancaires. Plusieurs directives complètent le règlement uniforme<sup>178</sup>. En un mot, ce dernier veut prévenir, contrôler et guérir les crises bancaires pouvant paralyser les économies nationales et s'étendre à l'économie européenne.

Ensuite, l'union bancaire repose sur trois piliers : le mécanisme de surveillance unique (MSU), le mécanisme de résolution unique (MRU) et le système européen de garantie des dépôts (SEGD). Une logique commune, qui consiste à gérer la surveillance des établissements financiers et la résolution des difficultés au niveau européen, lie ces trois piliers.

Les établissements bancaires européens sont, d'abord, soumis à la procédure du Mécanisme de surveillance unique (MSU). Le MSU confie la mission de surveillance à la BCE et aux autorités compétentes nationales (ANC) des États membres (zone euro et hors zone euro souhaitant participer au MSU). Une répartition des contrôles est opérée entre établissements financiers importants, relevant de la BCE<sup>179</sup>, et les autres, qualifiés de moins importants, soumis aux ANC. La BCE et les ANC agissent conjointement en toute indépendance<sup>180</sup>. Les principaux objectifs poursuivis par le MSU visent à garantir la sauvegarde et la solidité du système bancaire européen, à accroître l'intégration et la stabilité financière, notamment par la mise en place d'un corpus réglementaire unique en matière de surveillance prudentielle, et à prévenir les défaillances des organismes de crédit. Cela s'entend : sans liquidités, les établissements de crédits ne peuvent alimenter l'économie, et une économie sinistrée implique des ressources fiscales moindres donc des difficultés budgétaires. Concrètement, les banques font l'objet, périodiquement, de *stress tests* ou de tests de résistance pour mesurer leur solvabilité en cas de crise<sup>181</sup>. Les résultats sont rendus publics<sup>182</sup>.

Si le MSU met en évidence un risque de défaillance des établissements bancaires, le MRU prend la suite. Concrètement la BCE informe le conseil de résolution unique (CRU)<sup>183</sup>. Ce dernier, qui est l'organe exécutif du MRU, adopte un plan de résolution unique, entériné par la Commission. Ce plan peut prendre la forme d'une contribution financière apportée par le

---

<sup>177</sup> Le contrôle prudentiel vise à évaluer les risques auxquels sont exposés les établissements bancaires. Plus précisément, il est un contrôle réalisé sur les établissements de crédit. Il jauge les risques, apprécie les règles de gouvernance retenues et examine la part des fonds propres et les liquidités détenues par l'organisme. Sur tous ces points, voir, le règlement UE du Parlement européen et du Conseil 575/2013 du 26 juin 2013 et la directive 2013/36 du 26 juin 2013. Ces textes s'inspirent des accords de Bâle III.

<sup>178</sup> Notamment, directive 2013/36 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ; directive 2014/19 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 ; directive 2014/59 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014.

<sup>179</sup> On estime leur nombre à 6.000 sur 8.300 environ.

<sup>180</sup> BCE, septembre 2014.

<sup>181</sup> Voir Borie-Tessier, 30 juin 2016.

<sup>182</sup> Les résultats du dernier stress-test en date ont été divulgués le 27 juillet 2016 par l'autorité bancaire européenne ([www.europa.EBA](http://www.europa.EBA)). Les banques françaises ont plutôt bien supporté les tests.

<sup>183</sup> Règlement 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014. Le CRU comprend cinq membres (dont un préside le CRU) nommés par le président du Conseil et des représentants des États membres.

fonds de résolution unique. Ce fonds, de nature supranationale, sera mis en place progressivement ; il sera alimenté par les établissements bancaires eux-mêmes. En attendant, la montée en puissance effective du fonds de résolution unique permet que des financements-relais soient accordés aux banques, notamment par le MES. On le constate, le budgétaire et le monétaire ne sont jamais très éloignés l'un de l'autre.

Enfin, comme une défaillance bancaire se répercute également sur les déposants, il est prévu de créer un Système européen de garantie des dépôts (SEGD). Ce dernier couvrirait tous les dépôts inférieurs à 100.000 euros en cas de défaillance bancaire. Il interviendrait en association ou en complément des systèmes nationaux de garantie. Il faut cependant convenir que l'instauration du SEGD n'est pas sans difficulté.

## 2) La consolidation de l'union économique et monétaire

Les crises (grecque, espagnole, portugaise, chypriote, irlandaise) ont particulièrement mis en relief les imperfections de l'Union économique et monétaire. Aussi, lors du sommet de la zone euro d'octobre 2014, une volonté s'est fait jour d'une amélioration de la gouvernance de la zone euro. Sur cette base, le président de la Commission, le président du Conseil de l'euro, le président de l'eurogroupe, le président de la BCE et le président du Parlement européen ont présenté une série de propositions dans un rapport visant à compléter l'Union économique et monétaire (le rapport des « cinq présidents »)<sup>184</sup>. Les conclusions du rapport, sans surprise, insistent sur la nécessité de renforcer l'Union économique et monétaire. Elles s'inscrivent dans la voie du fédéralisme budgétaire européen puisque l'euro est une réalisation de type fédéral. Le rapport des « cinq présidents » avance certaines propositions intéressantes et prône une démarche progressive qu'il convient de détailler en la limitant à l'aspect budgétaire.

La démarche progressive recommandée par le rapport tient au fait que trois étapes sont identifiées qui doivent conduire à un renforcement progressif de l'Union économique et monétaire.

La première phase, qui a été mise en œuvre par la Commission puisqu'elle a débuté le 1<sup>er</sup> juillet 2015 pour s'achever le 30 juin 2017, recommande un « approfondissement par la pratique ». De là vient l'idée avancée de « consolidation » de l'existant. Cet objectif présente deux aspects.

Il vise, d'abord, à mieux appliquer les procédures et mécanismes existants définis par les traités. Le rapport recommande, notamment, « d'instaurer et de conserver des politiques budgétaires responsables au niveau national et au niveau de la zone euro »<sup>185</sup>. En clair, il prône une meilleure prise en compte des considérations budgétaires européennes dans les procédures nationales pour les rendre « responsables ». Une précision s'impose. Avec l'entrée en vigueur du *six-pack* et du *two-pack*, un rapprochement plus marquant des procédures nationales et européennes a été initié dont l'objet est l'instauration d'un rapport de compatibilité entre les actes budgétaires nationaux et les exigences européennes. La division de l'exercice budgétaire en deux semestres (le semestre européen [janvier/début juillet] et le semestre national [juillet/décembre]) facilite grandement les choses. Pour simplifier, on peut dire que le semestre européen est, déjà actuellement, un semestre de dialogue (sur le cadrage macroéconomique des actes budgétaires confrontés aux prévisions européennes) et de contrôle par l'Union européenne (recommandations par pays) ; alors que le semestre national

---

<sup>184</sup> Ce rapport s'intitule : « Compléter l'union économique et monétaire ». Il est disponible sur le site <https://ec.europa.eu/.../five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union>.

<sup>185</sup> « Compléter l'union économique et monétaire », p.5.

est une période de finalisation des actes budgétaires par les États et un contrôle par la Commission, avec possibilité, pour cette dernière, de demander aux Parlements nationaux une modification des actes budgétaires. L'approfondissement n'en sera que plus facile à réaliser.

Il invite, ensuite, à la mise en œuvre de réformes qui devraient s'inspirer des préconisations du « pacte pour l'euro plus de 2011 »<sup>186</sup>. Sur le plan budgétaire, deux réformes principales en résultent. La première est la création d'une union budgétaire<sup>187</sup> prenant la forme de la création d'un comité budgétaire européen. Ce dernier se définit comme une entité consultative qui chapeaute les autorités budgétaires nationales. Cette autorité composée d'un panel d'experts indépendants serait chargée d'évaluer, en toute indépendance, les budgets nationaux à l'aune des critères européens. Cette proposition présente, à la fois, un aspect classique (puisque la Commission contrôle déjà les budgets nationaux dans le cadre du semestre national) et un aspect novateur puisqu'elle prévoit la création d'une entité *ad hoc*. Est-ce pour tempérer les critiques de fonctionnement non démocratique des institutions européennes qu'une deuxième réforme est envisagée ? Celle-ci vise à renforcer la responsabilité démocratique, la légitimité et le renforcement institutionnel des procédures européennes. Pêle-mêle, plusieurs nouveautés sont envisagées comme l'intégration de certains aspects du TSCG au droit de l'Union européenne ou l'accroissement du niveau de coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux. La principale mesure nous paraît cependant être une réorganisation du semestre européen. Celui-ci se voudrait plus intégré encore que ne l'est l'actuel, dans le sens où il distinguerait plus précisément deux étapes en son sein. Une première étape servirait à tracer le contexte macro-économique européen (Novembre N-1 à février N)<sup>188</sup>. Elle précéderait une deuxième étape (mars à juillet de N) dans laquelle les États mettraient en application, sur le plan budgétaire, les données définies au niveau européen. Par rapport à l'existant, la grande différence réside dans le remplacement d'un rapport de compatibilité par un rapport de similitude.

La deuxième phase, dont la date d'expiration est fixée à 2025, ambitionne d'« achever l'Union économique et monétaire ». Sur le plan budgétaire, deux éléments majeurs méritent d'être notés. L'union budgétaire serait parachevée par la mise en place d'un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro, dont l'architecture reste à définir. Cette structure devrait être un « mécanisme commun de stabilisation macroéconomique pour mieux absorber les chocs auxquels il est impossible de faire face au seul niveau national »<sup>189</sup>. À cela s'ajouterait la mise en place d'un « trésor public » de la zone euro, ce qui constitue une mesure hautement audacieuse. En effet, sans pour autant priver les États membres de leurs compétences budgétaires et fiscales, il est prévu de permettre la prise de certaines décisions, collectivement, au niveau européen. On ne doute pas que l'application de cette mesure exigera beaucoup d'énergie ! D'autres éléments mineurs viennent compléter le dispositif (intégration du MES au droit de l'Union européenne, renforcements de la structure et du rôle de l'eurogroupe).

Enfin, à partir de 2025, l'Union européenne devrait s'appuyer sur une Union économique et monétaire complète et achevée. Mais cela, c'est déjà autre chose !

---

<sup>186</sup> Ce pacte a été proposé par la Commission Barroso et a été approuvé par les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro et hors zone euro (24 et 25 mars 2011). Il se donne pour objectif de favoriser la compétitivité et l'emploi, d'assurer la viabilité des finances publiques et de renforcer la stabilité financière. Il est cependant demeuré largement inappliqué.

<sup>187</sup> L'introduction de l'expression « union budgétaire » est en soi une nouveauté d'une grande importance puisque l'on sait que les États sont souverains en la matière. Le terme « union » possède une connotation fédérale marquée.

<sup>188</sup> Il débiterait un peu plus tôt que l'actuel semestre européen.

<sup>189</sup> P.17 du rapport des cinq présidents.

La crise budgétaire s'est donc développée dans l'Union européenne qui, de ce fait, a été mise durement à l'épreuve. Le pic de la crise semble passé et les réformes envisagées, s'inscrivant dans la voie du fédéralisme, devraient permettre d'envisager un avenir plus serein.

## Références

BRENDER Anton, PISANI Florence, GAGNA Émile, *La crise des dettes souveraines*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 2012.

DE STREEL Alexandre, La gouvernance économique européenne réformée, RTDE 2013, p. 455.

KOENIG Gilbert, « La Troïka, une institution sans légitimité démocratique », *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, 2015, n° 32.

QUEROL Francis, « Propos insolites sur un mariage à trois à la mode communautaire : le cas de la monnaie unique européenne », *Mélanges Guy Isaac*, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse I, 2004, p. 393.

QUEROL Francis, « La crise financière mondiale et la gouvernance au sein de la zone euro : entre logique intergouvernementale et logique fédérale », *Mélanges en l'honneur du professeur Joël Molinier*, LGDJ, Paris, 2012, p. 551.

QUEROL Francis, « De l'intégration budgétaire européenne ou la gestation d'un droit budgétaire nouveau », *RFFP* 2012, n° 120, p. 147.

SAPIR Jacques, *Faut-il sortir de l'euro ?*, Seuil, Paris, 2012.

SODE Arthur, 2017/2017, « Dette, déficits et dépenses publiques : quelles orientations ? », *France Stratégie*, juillet 2016.

STIGLITZ Joseph, *L'euro. Comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe*, LLL, Paris, 2016.

TIROLE Jean, « La crise de l'euro : quelques éléments de réflexion sur la réforme institutionnelle », Banque de France, *RSF*, n° 16, avril 2012, p. 253.

## CHAPITRE 5

### Les crises, facteur d'intégration ou de désintégration normative ?

**Sabine Saurugger**, PR Sc Po Grenoble, PACTE et **Fabien Terpan**, MCF Sc Po Grenoble, CESICE

Comme tout système politique, voire plus encore du fait de son caractère supranational, l'Union européenne (UE) - et la Communauté avant elle - a évolué au gré de crises nombreuses et multiformes. La constitutionnalisation de l'UE, la fabrication de ses politiques publiques, la création de son droit et le processus d'intégration européenne de manière générale, sont en lien étroit avec les crises. Certains n'hésitent pas à y voir une relation de cause à effet : les crises produiraient, systématiquement, des effets en termes d'intégration normative (Leonard 2005). Les acteurs du processus d'intégration saisiraient l'occasion offerte par la crise pour créer des normes et des contraintes pesant plus fortement sur les États membres. À l'inverse, plusieurs travaux montrent que les crises peuvent avoir des effets désintégrateurs, qu'elles peuvent aboutir à l'assouplissement, voire à la suppression, de normes et de contraintes préalablement adoptées. Cet article cherche à comprendre dans quels cas les situations de crise aboutissent à plus d'intégration normative et dans quels cas elles provoquent une désintégration normative.

La variable dépendante est la création, la transformation ou la suppression de normes juridiques. Alors que les effets intégrateurs ou désintégrateurs des crises peuvent dépasser les seules normes juridiques et englobent des actions symboliques ou des déclarations, nous nous concentrons dans cette contribution uniquement sur ceux qui se situent sur le terrain juridique. La production de normes, ou intégration normative, peut prendre trois formes : la création de *soft law*, la création de *hard law* ou la transformation de *soft law* en *hard law*. En sens inverse, la désintégration normative s'entend comme des situations où : une norme juridique existante (qu'elle soit de *soft law* ou de *hard law*) est supprimée ; une norme de *hard law* est transformée en norme de *soft law* (ou altérée par une norme de *soft law*). Entre intégration et désintégration normative, on trouve les situations de statu quo : la crise n'entraîne aucune activité normative, mais ne provoque pas, non plus, d'effet désintégrateur.

Qu'entend-on par *soft law* et *hard law* ? Le *soft law* renvoie aux normes situées entre le *hard law* et les normes non-juridiques. Le *hard law* correspond aux situations combinant une obligation dure (la règle est précise et doit être respectée) avec une contrainte dure (par exemple, un contrôle opéré par une juridiction, avec possibilité de sanctions). Les normes non-juridiques supposent qu'il n'y ait ni obligation ferme ni mécanisme de contrainte, comme dans le cas d'un document purement déclaratoire. Entre ces deux catégories de normes, on trouve deux types différents de *soft law*. D'une part, une obligation juridique peut ne pas être assortie d'un mécanisme de contrainte : les autorités politiques peuvent souhaiter être liés juridiquement sans pour autant avoir délégué le contrôle de cet engagement à une autorité externe et indépendante<sup>190</sup> ; le second type de *soft law* concerne les normes non obligatoires qui sont assorties d'une contrainte « douce ». Il n'y a pas de contrôle juridictionnel du respect de la norme, mais l'autorité politique est néanmoins soumise, lorsqu'elle met en œuvre ses politiques, à un mécanisme d'évaluation externe (Terpan 2015). Au sein de l'UE, le *hard law*

---

<sup>190</sup> En droit international, ce type de normes n'est pas toujours considéré comme relevant du *soft law*. Nous avons choisi de le faire parce que nous considérons que l'absence de contrainte institutionnelle, et notamment de contrôle juridictionnel, adoucit considérablement l'effectivité de la norme, bien que cette dernière soit obligatoire.

regroupe à la fois les dispositions des traités et le droit secondaire composé des règlements, directives et décisions. Le *soft law* comprend : 1) les règles obligatoires qui ne tombent pas sous le contrôle de la Cour de Justice de l'Union européenne ou d'une autre autorité indépendante (par exemple : une décision relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, ou PESC) ; 2) les règles non-obligatoires qui définissent des objectifs spécifiques et prévoient les mécanismes permettant d'encadrer leur mise en œuvre (recommandations, lignes directrices...)

En s'appuyant sur le « Multiple Streams Framework » (Kingdon 1984, Keeler 1993), cet article soutient que les fenêtres d'opportunité augmentent la probabilité qu'un changement dans le sens de l'intégration normative soit décidé, à savoir un changement allant au-delà d'ajustements incrémentaux sur des questions limitées. C'est le cas parce que les fenêtres d'opportunité permettent aux entrepreneurs politiques de créer des coalitions larges qui rendent les solutions intégratives possibles. Dans le cadre de notre étude, les fenêtres d'opportunité sont ouvertes sous l'effet des crises, lesquelles sont entendues comme des situations où les objectifs prioritaires des acteurs politiques sont menacés, où le temps disponible pour apporter une réponse à la menace est réduit, où les acteurs sont pris par surprise (Boin *et al.*, 2005 ; Hermann 1969).

Toutefois, les effets en termes d'intégration normative ne sont pas systématiques : toute crise ne génère pas de nouvelles normes et contraintes juridiques. Il faut donc préciser notre cadre d'analyse afin de mieux comprendre ce qui détermine les évolutions vers l'intégration ou, au contraire, vers la désintégration. Trois facteurs seront plus particulièrement étudiés : la sévérité de la crise, le rôle des entrepreneurs politiques, l'origine interne ou externe de la crise. Quatre crises fourniront la base empirique de notre recherche : la crise de la chaise vide (1965-66), la crise des Balkans (années 1990), la crise du Pacte de stabilité en 2003-04 et la crise économique et financière à partir de 2008-09.

Nous présenterons dans un premier temps le cadre conceptuel et les hypothèses de travail, lesquelles seront, dans un second temps, appliquées au quatre cas de crises.

## I) *Le Multiple Streams Framework et l'intégration normative au sein de l'Union européenne*

Nous proposons d'analyser les effets des crises sur l'intégration normative dans l'Union à partir d'un cadre théorique issu du « Multiple Streams Framework » (MSF). Le MSF est basé sur l'idée que trois « courants », ou processus, se développent de manière concomitante au sein des systèmes politiques. Ces trois courants, qui concernent les rapports de force entre acteurs via la compétition électorale (*politics*), les problèmes (*problems*) et les politiques publiques (*policy*), obéissent à des règles spécifiques et ont leur propre dynamique. À certains moments clefs, et en particulier en temps de crise, des fenêtres d'opportunité s'ouvrent, et les entrepreneurs politiques sont en mesure de réunir les trois courants (Kingdon 1984 ; Keeler 1993 ; Zohlnhöfer *et al.* 2015). Une crise, définie par les trois éléments mentionnés *supra* (menace, urgence, surprise) ouvre une fenêtre d'opportunité qui rend possible un changement radical car elle modifie les rapports de force et permet à diverses solutions d'émerger (Saurugger 2016).

Le MSF est particulièrement utile en ce qu'il aide à conceptualiser l'interaction complexe entre acteurs. Bien que ce soit une caractéristique générale de toute politique publique, la complexité est plus forte encore dans le cas des politiques de l'Union européenne. L'implication des juridictions, la fluidité institutionnelle, les conflits politiques endémiques et l'entrepreneuriat politique existent tant au niveau national qu'europpéen (Ackrill *et al.* 2013), mais à l'échelle de l'Union s'ajoute le caractère multi-niveaux de la prise de décision, laquelle combine des éléments internes et internationaux. Il devient alors difficile de mesurer les

courants politiques, puisqu'il faut tenir compte non seulement des partis et de l'opinion publique en relation avec les gouvernements nationaux mais aussi des relations de ces derniers avec les institutions supranationales, et des relations entre les institutions supranationales (Zohlnhöfer 2009). En s'appuyant sur deux éléments du MSF - les fenêtres d'opportunité ainsi que les entrepreneurs politiques - nous développons deux hypothèses, la première liée au contexte, la deuxième aux acteurs.

## 1) La sévérité des crises et l'intégration normative

Les fenêtres d'opportunité sont des périodes de grande réceptivité pour les acteurs politiques : ceux qui arguent en faveur des changements ont plus de chances d'imposer leur agenda et de faire accepter leurs solutions que ceux qui défendent le statu quo (Kingdon 1984 : 173-176). Ces fenêtres peuvent revêtir deux formes principales selon qu'elles sont « prévisibles » ou « imprévisibles » (Kingdon, 1984 : 195-200). Dans le cadre de l'UE, les fenêtres prévisibles s'ouvrent généralement au lendemain des élections, quand la Commission et le Parlement démarrent un nouveau mandat, ou quand de nouveaux programmes législatifs sont mis en œuvre sur la base des propositions de la Commission. Les crises sont des fenêtres imprévisibles puisqu'elles contiennent nécessairement un élément de surprise. Elles offrent la possibilité d'un changement, lequel, cependant, ne se réalise pas toujours. Et lorsqu'il y a un changement, cela ne se fait pas nécessairement dans le sens d'une plus grande intégration normative, c'est-à-dire en faveur de plus de *hard law* dans le système européen. D'où la nécessité de rechercher les facteurs de transformation des normes européennes.

Keeler (1993), dans le prolongement de Kingdon (1984), a proposé une approche des fenêtres d'opportunité mieux à même d'expliquer les circonstances au cours desquelles les gouvernements nationaux entreprennent des réformes majeures. Au cœur de cette approche, on trouve l'idée que la propension d'un gouvernement à réaliser des réformes d'envergure est largement liée à la taille de la fenêtre d'opportunité, et donc à deux facteurs principaux : la sévérité de la crise et l'ampleur du mandat dont le gouvernement bénéficie (Keeler 1993 : 436). S'intéressant tout d'abord à la sévérité de la crise - qui par nature est imprévisible - la théorie de Keeler suggère que plusieurs mécanismes causaux se mettent en place pour favoriser l'ouverture de la fenêtre d'opportunité. On trouve, en effet : l'attribution d'un mandat en lien avec la crise à de nouveaux leaders remplaçant une équipe discréditée ; un mécanisme d'urgence fondée sur l'idée que les problèmes existants seront exacerbés s'ils ne sont pas résolus très rapidement ; un mécanisme basé sur la peur, postulant que l'inaction mènerait à des difficultés majeures, susceptibles d'affecter le système dans son ensemble.

Dans le contexte de l'UE, la complexité du système fait que, même lorsque certains dirigeants nationaux perdent une élection, cela n'a pas nécessairement un fort impact au niveau de l'UE. Un gouvernement national peut changer à la suite d'une élection, mais 27 autres restent en place et doivent être convaincus de la nécessité d'un changement. Ainsi, la réponse à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité résulte moins d'un changement de gouvernement au niveau national que d'un processus d'émergence de nouveaux rapports de force entre acteurs, influencés par des entrepreneurs politiques habiles et disposant de ressources adéquates (Ackrill et al 2013, 880). Ce n'est pas le caractère nouveau des dirigeants qui permet l'ouverture de la fenêtre d'opportunité, mais la taille de cette fenêtre (la gravité de la crise), liée au degré d'urgence ressenti et à la crainte qu'une absence de réaction ne mène à une crise plus sévère encore (éléments qui, ensemble, changent les rapports de force entre acteurs).

Sur cette base, nous distinguerons de manière schématique trois degrés de crise, que l'on établira à partir des éléments de définition de la crise mentionnés plus haut : l'ampleur de la menace et les éléments de temporalité de la crise (effet de surprise et urgence à répondre).

Trois situations sont donc possibles. Lorsque la menace et l'absence de réponse rapide à la menace se bornent à provoquer des dysfonctionnements au sein d'un sous-système (une politique de l'Union), la crise est limitée : on parlera alors d'un dysfonctionnement sous-systémique. *A contrario*, lorsque le système dans son ensemble est mis en cause (la survie de l'Union est menacée), la crise est la plus forte : on parlera alors d'une crise existentielle. Entre les deux, on trouve des situations moyennes où la crise menace la survie d'une politique (mais pas du système dans son ensemble) ou provoque des dysfonctionnements du système (sans menacer sa survie).

Tableau 1 : Degrés de sévérité de la crise

Sévérité de la crise	Nature de la crise
Crise limitée	Dysfonctionnement au niveau d'un sous-système (=d'une politique de l'UE)
Crise moyenne	La survie d'un sous-système (=d'une politique de l'UE) est en cause
	Dysfonctionnements au niveau du système (= de l'UE)
Crise sévère	La survie du système (=de l'UE) est cause

Ceci nous amène à notre première hypothèse :

H1 : Plus la fenêtre d'opportunité est grande (= plus la crise est sévère), plus la probabilité d'un changement dans le sens de l'intégration normative est forte.

## 2) Les entrepreneurs politiques et l'intégration normative

L'existence d'une fenêtre d'opportunité ne suffit pas à provoquer une intégration normative. Il faut aussi que les agents se saisissent de l'opportunité offerte. Si les crises sont des variables structurelles qui rendent le changement possible, l'intervention des agents est nécessaire pour qu'il puisse s'opérer. En d'autres termes, le MSF est à la fois orienté vers les structures et vers les acteurs : « le MSF s'appuie sur l'idée que les institutions rendent les choses possibles, mais que les acteurs les réalisent » (Zahariadis 2014, 28 ; Zahariadis 1996).

Toutes les idées ne parviennent pas à faire leur chemin dans le processus d'élaboration des politiques publiques, et toutes ne sont pas mises en œuvre. Ce sont les agents qui les véhiculent et favorisent leur prise en compte effective. Selon le MSF, le changement des politiques publiques hors temps de crise est incrémental : les alternatives qui sont trop éloignées du cadre cognitif dominant ne sont pas prises en compte (Zahariadis 2014). Par exemple, dans sa recherche sur l'achèvement du marché unique dans les services financiers, Quaglia (2010) considère que le processus d'adoption des directives Lamfalussy s'est avéré complexe et chronophage parce que les acteurs avaient des intérêts divergents, mais aussi parce qu'ils ne partageaient pas les mêmes systèmes de croyance. Toutefois, lorsque les acteurs parviennent à mettre au point un message cohérent, ils peuvent influencer de manière significative les décisions.

D'où notre seconde hypothèse :

H2 : lorsqu'une fenêtre d'opportunité est ouverte, plus l'interprétation des problèmes et des solutions par les acteurs politiques est cohérente, plus la capacité des entrepreneurs

politiques à créer du consensus est forte, et plus la probabilité est grande qu'un changement normatif ait lieu.

Toutefois, on postulera que la capacité des entrepreneurs politiques n'est pas sans lien avec la nature même de la crise. Dans le cas d'une crise sévère, on peut s'attendre à ce que cette capacité soit plus forte, d'où la sous-hypothèse suivante :

H2a : plus la crise est sévère, plus la capacité des entrepreneurs politiques est forte, et plus la probabilité est grande qu'un changement normatif ait lieu.

Une autre caractéristique de la crise peut influencer la capacité des entrepreneurs politiques : son origine, interne ou externe. On postulera que les entrepreneurs politiques auront plus de facilité à provoquer le changement en cas de crise externe qu'en cas de crise interne. Dans tout système politique, mais encore plus dans une organisation comme l'Union européenne où le processus d'institutionnalisation et de constitutionnalisation est en cours, les situations de blocages décisionnels sont difficiles à surmonter. Or, les crises internes sont fréquemment associées à de tels blocages. Dès lors, les entrepreneurs politiques auront plus de facilité à profiter des opportunités offertes par des crises externes, non liées à un blocage décisionnel. D'où la sous-hypothèse suivante :

H2b : lorsque l'origine de la crise est externe, la capacité des entrepreneurs politiques est plus forte, et la probabilité plus grande qu'un changement normatif ait lieu.

## *II) Application du cadre théorique à quatre crises de l'intégration européenne*

Cette section est consacrée dans un premier temps à la présentation des quatre crises : la crise de la chaise vide (1965-66) ; la crise des Balkans (années 1990) ; la crise du Pacte de stabilité (2002-05) ; la crise économique et financière (2008-2013). Dans un second temps, nous utiliserons les données empiriques réunies pour vérifier la validité des hypothèses élaborées dans la première partie.

### 1) Présentation des quatre crises

La « crise de la chaise vide » se déroule en 1965-66, quelques années après l'échec des plans Fouchet (1961-62) à travers lesquels le général de Gaulle avait essayé, en vain, de réorienter la construction dans un sens plus intergouvernemental. Début 1965, la France n'est pas satisfaite des propositions faites par la Commission Hallstein en matière agricole. En outre, elle craint la remise en cause de la Politique agricole commune à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1966, date à laquelle le vote à la majorité qualifiée est censé s'appliquer au sein du Conseil des ministres. Le 1<sup>er</sup> juillet 1965, le gouvernement français rappelle son représentant à Bruxelles et annonce qu'il refusera de siéger au sein des institutions européennes tant qu'il n'aura pas obtenu gain de cause.

La France finit par accepter de nouvelles négociations en janvier 1966 (réunions des 17-18 et 28-29, à Luxembourg). Le Premier ministre luxembourgeois Pierre Werner, alors président en exercice du Conseil, propose que, lorsqu'un État membre estime que ses intérêts essentiels sont en jeu, les négociations continuent jusqu'à ce qu'un compromis soit trouvé. Les États membres acceptent cette proposition, mais restent divisés sur ce qu'il convient de faire dans le cas où un compromis n'est pas trouvé. Pour la France, l'État ayant invoqué des intérêts essentiels doit conserver un droit de veto. Pour les autres États membres, le traité de Rome doit s'appliquer, ce qui suppose, le cas échéant, un vote à la majorité qualifiée. Aucun droit de veto ne saurait être accordé. L'accord de Luxembourg, signé le 29 janvier 1966,

reprend ces différents éléments : il s'agit donc plus d'un constat de désaccord que d'un véritable accord. Dans la pratique, il aura des effets importants, puisqu'il orientera la prise de décision dans le sens du consensus jusqu'au milieu des années 1980. La France mais aussi, paradoxalement, les autres États membres, invoqueront à maintes reprises l'existence d'un intérêt national pour empêcher une décision majoritaire. Il faudra attendre l'Acte unique européen, en 1986, pour que soit relancée la pratique du vote. Ainsi peut-on voir dans l'accord de Luxembourg une évolution du *hard law* (la règle du vote au Conseil, issue du traité de Rome) vers le *soft law* (la pratique du consensus, issue d'un accord intergouvernemental juridiquement non contraignant), et donc un cas de désintégration normative.

Reprenons à présent les éléments d'analyse issus de notre modèle - le rôle des entrepreneurs politiques ; la sévérité de la crise ; son origine interne ou externe - pour les appliquer à la crise de la chaise vide et à l'accord de Luxembourg sur lequel elle s'est achevée.

Début 1966, on peut voir le Luxembourg comme un entrepreneur politique, puisque c'est lui qui propose la ligne de compromis qui sera finalement acceptée par les différents États membres. Le gouvernement luxembourgeois, bien qu'en désaccord avec la position française, cherche à créer une coalition large autour d'une solution de compromis. Il se positionne en arbitre et assume sa fonction de président du Conseil afin qu'un compromis soit trouvé. La situation ne correspond pas très bien à l'idée d'un entrepreneur politique profitant d'une fenêtre d'opportunité pour proposer une solution audacieuse.

S'agissant de la crise, on voit bien que les différents éléments sont présents. Même si le général de Gaulle avait depuis plusieurs années fait connaître son opposition au développement supranational des Communautés, la pratique de la chaise vide a surpris les différents acteurs de la construction européenne. Après tout, de Gaulle, une fois arrivé au pouvoir en 1958, s'était rallié à l'objectif du Marché commun alors même qu'il aurait pu remettre en cause les engagements pris par la France à travers les traités de Rome de mars 1957. Si les dissensions sur la nature du projet européen avaient éclaté au grand jour à propos des plans Fouchet, la France avait accepté les premières réalisations communautaires, y compris les arrêts audacieux de la Cour de justice sur l'effet direct des traités (Van Gend en Loos en 1963) et la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux (Costa c. Enel en 1964). La politique de la chaise vide menée par le gouvernement français a pour effet de bloquer toute prise de décision dans les institutions européennes. Il est donc urgent d'y mettre un terme, sauf à voir la Communauté péricliter, quelques années à peine après avoir été lancée. Il s'agit bien d'une crise sévère dès lors qu'elle remet en cause le fonctionnement des institutions et donc la survie même de la Communauté. Cette crise est d'origine purement interne, puisqu'elle est liée à un désaccord entre gouvernements.

La « crise des Balkans », dans les années 1990, démarre avec l'éclatement de la Yougoslavie en 1991 et prend la forme de multiples conflits ethniques. L'escalade de la violence mène à la guerre de Bosnie-Herzégovine entre 1992 et 1995. La crise affecte l'Union européenne à plusieurs égards : parce qu'une guerre se déroule à ses frontières; parce que la France et l'Allemagne se sont déchirées en 1991 sur la question de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie ; parce que la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), créée par le traité de Maastricht en 1993, s'est avérée incapable d'enrayer le déchaînement des violences, alors qu'elle avait été instaurée pour faire de l'UE un acteur international et répondre aux défis de l'après-guerre froide (Terpan 2003 et 2010).

La crise prend fin de manière progressive tout au long de la décennie. Les accords de Dayton, signés le 14 décembre 1995 sous l'égide des États-Unis, mettent fin au conflit en Bosnie-Herzégovine. Les positions des États membres de l'Union européenne - et notamment

celles de l'Allemagne et de la France - se rapprochent dans la première moitié des années 1990. Surtout, en 1998-99, à la suite d'un accord bilatéral entre la France et le Royaume-Uni (déclaration de Saint Malo du 4 décembre 1998), une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est lancée, afin de fournir un bras armé à la PESC et de faire de l'UE un acteur autonome de la gestion des crises internationales. Il s'agit, très clairement, d'une réponse apportée aux difficultés rencontrées par l'UE face aux guerres des Balkans. Alors même que les Européens avaient dessiné les contours d'une solution diplomatique à la guerre de Bosnie (plan Juppé-Kinkel), ce sont les États-Unis qui ont réussi à l'imposer (accords de Dayton), la puissance militaire donnant du poids à leurs efforts de médiation. Pour éviter que l'Union européenne soit marginalisée, à l'avenir, dans la gestion des crises, il faut lui donner les moyens, y compris militaires, de peser dans les négociations diplomatiques. Tel est l'objectif de la PESD, dont le développement sera rapide, d'abord sur le plan institutionnel (Comité politique et de sécurité, Comité militaire, État-major, Agence européenne de défense...), ensuite sur le plan opérationnel (*Headline goals*, lancements d'opération PESD..., Terpan 2004).

Le processus d'institutionnalisation de la PESD, d'abord sous la forme de documents politiques (conclusions du Conseil européen en 1990 et 2000) puis à travers des règles juridiques (intégration de la PESD dans le traité de Lisbonne en 2005), peut être considéré comme une évolution du *soft law* vers *hard law*, et appréhendé comme une forme d'intégration normative.

L'intégration normative dans le domaine de la sécurité-défense est en grande partie due au rôle d'entrepreneur politique joué par la France, et à l'expertise fournie par ses ministères des Affaires étrangères et de la Défense. La France est parvenue à créer une coalition en faisant accepter sa position par le Royaume-Uni, initialement réticent, lors du sommet de Saint Malo, fin 1998. Les Britanniques, jusqu'alors, s'opposaient à toute évolution de l'UE dans le sens d'une plus grande autonomie par rapport à l'OTAN, et avaient imposé la solution de l'UEO comme bras armé de l'UE. Confier à une autre organisation - l'UEO - la charge de développer la politique de sécurité-défense de l'UE n'est pas une bonne solution, du point de vue français. L'UEO n'a d'ailleurs joué qu'un rôle marginal durant les guerres balkaniques. L'UE doit pouvoir développer sa politique de sécurité-défense de manière autonome. Le Royaume-Uni, qui a pu observer les effets pervers de la dépendance à l'égard des États-Unis lors des frappes aériennes au Kosovo en 1999, se rallie à cet objectif d'autonomie. L'Allemagne, bien que prudente sur le terrain militaire du fait de son passé, soutient globalement les initiatives françaises. Les trois « grands » ayant créé une coalition, il est alors plus facile d'y associer les autres États membres. Le rôle de la France correspond bien au modèle de l'entrepreneur politique, qui propose une solution pour sortir de la crise, et parvient à la faire accepter par une coalition d'acteurs.

S'agissant de la crise, elle apparaît comme modérée, pour plusieurs raisons. La temporalité, tout d'abord : si la création de la PESD est bien une réponse à la crise, cette réponse est décalée dans le temps, et ne répond pas à un caractère d'urgence. La PESD est censée éviter que l'UE soit marginalisée dans des crises similaires à celles des Balkans, mais la guerre en Bosnie est terminée de même que le conflit du Kosovo. Par ailleurs, elle peut être considérée comme modérée car elle ne touche principalement qu'une politique de l'Union (PESC). À la rigueur peut-on y voir une crise moyenne, si l'on prend en compte l'impact plus large sur le processus d'unification politique : l'échec de l'UE à résoudre le conflit des Balkans a contribué à lui attribuer cette image de géant économique, nain politique. Enfin, la crise est cette fois d'origine externe (les conflits balkaniques), même si des causes internes peuvent être évoquées (l'insuffisance des moyens politiques et militaires).

La « crise du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) » survient dans les années 2002-2005. Le Pacte, créé en 1997, comprend alors des recommandations (telles que les objectifs à moyen terme en matière budgétaire dans le cadre du volet préventif du Pacte) qui relèvent du *soft law*. On y trouve aussi des obligations juridiques (les limites relatives au déficit public - 3% du PIB - et à la dette publique - 60% du PIB), mais ces dernières ne sont pas assorties d'un fort contrôle externe émanant d'un organe indépendant (celui qu'aurait pu opérer la Cour de justice). C'est le Conseil, sur proposition de la Commission, qui est chargé de les faire respecter ; or, on sait que les États répugnent à sanctionner l'un des leurs (Hodson and Maher 2004, 799 ; Schelkle 2006, 2012 ; Hallerberg 2010). Dès lors, ces obligations contiennent une dimension *soft*, et relèvent du *soft law*.

Cette situation va évoluer sous l'effet de la crise survenue dans les années 2002-05. En 2002-03, les déficits publics de l'Allemagne, du Portugal, puis de la France dépassent le seuil de 3% fixé par le PSC. Cette situation de crise, au lieu de donner forme à une application stricte du Pacte, voire à une réforme dans le sens d'une plus grande contrainte, favorise une interprétation plus souple du Pacte. En effet, aucune sanction n'est adoptée par le Conseil des ministres (ECOFIN) à l'encontre des pays débiteurs (Dyson 2009). En novembre 2003, l'ECOFIN décide de suspendre la procédure pour déficit excessif contre la France et l'Allemagne, même si leur niveau de déficit atteint 4% du PIB. Cette « attitude indulgente à l'égard des manquements constatés » (Hodson et Maher 2004) déclenche une forte réaction de la part de la Commission, qui va jusqu'à saisir la Cour de justice. Cette dernière rend un arrêt à l'encontre du Conseil, mais uniquement au motif que les procédures formelles n'ont pas été appliquées, sans se prononcer sur la question de savoir si des sanctions devaient, ou non, être prises.

La réforme du PSC menée à bien en juin 2005<sup>191</sup> offre aux États membres une plus grande marge de manœuvre budgétaire (Hodson et Maher 2001, Maher 2004). En ce qui concerne le volet préventif, l'objectif à moyen terme (OMT), qui originellement devait être proche de l'équilibre ou en excédent, est adapté aux spécificités nationales après la révision du PSC en 2005. Il doit désormais se situer, en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, entre -1% du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire<sup>192</sup>. En ce qui concerne le volet correctif du Pacte, le règlement 1056/2005 procède à deux modifications principales. La première porte sur la définition d'une « grave récession économique » susceptible de mener à une violation exceptionnelle et temporaire du Pacte, et autorise une évaluation plus indulgente de ces violations dans le cadre d'une procédure pour déficit excessif. Deuxièmement, l'indulgence par rapport aux déficits temporaires peut aussi résulter d'une série de variables concernant « l'évolution de la position économique à moyen terme (en particulier le potentiel de croissance, les conditions conjoncturelles, la mise en œuvre de politiques dans le cadre du programme de Lisbonne et les politiques visant à encourager la R&D et l'innovation) et l'évolution de la position budgétaire à moyen terme (notamment les efforts d'assainissement budgétaire au cours de 'périodes de conjoncture favorable', la viabilité de la dette, les investissements publics et la qualité globale des finances publiques) ».

En résumé, la réforme ne renforce pas les mécanismes de contrainte mais au contraire les adoucit, en élargissant les circonstances où la non-application des critères est tolérée. Sous l'effet de la crise, le PSC évolue donc en direction du *soft law*. On y verra une forme – modérée - de désintégration normative.

---

<sup>191</sup> Révision des règlements 1466 et 1467/97 constituant le Pacte de stabilité et de croissance, à travers un règlement 1056/2005.

<sup>192</sup> Règlement du Conseil (CE) No 1055/2005 du 27 Juin 2005

S'agissant des entrepreneurs politiques ayant défendu l'idée d'un changement, on observe que les acteurs poussant au renforcement du Pacte (un large groupe incluant des institutions supranationales - Commission, Parlement, Banque centrale - et la plupart des États de petite taille et de taille moyenne), ne sont pas parvenus à imposer leur position (Saurugger et Terpan 2016). Les gouvernements allemand et français, soutenus par le Portugal, la Grèce et l'Italie, ont fortement résisté à la pression coercitive et ont fait en sorte que la position inverse, celle de l'assouplissement, soit mise en œuvre, sans pour autant dégager un consensus fort (Bohn et de Jong 2011). La Commission, en particulier, a finalement rejoint la position franco-allemande en faveur d'un assouplissement des règles du PSC (Hodson and Maher 2004). D'autres États membres, initialement en faveur d'une interprétation stricte, ont accepté l'évolution.

La crise est une crise interne (non provoquée par un choc extérieur) et sectorielle (touchant le PSC mais pas l'ensemble de l'Union). La crise a surpris car ce sont l'Allemagne et la France, deux des principaux promoteurs du Pacte, qui ont provoqué les premiers dysfonctionnements, rejoints en suite par une dizaine d'autres États membres qui deviennent déficitaires en 2004-05<sup>193</sup>. Mais la situation de non-respect des critères du Pacte était prévue dans le Pacte lui-même : la surprise est donc modérée. S'il est nécessaire de trouver des solutions à la crise, on n'est pas dans une situation d'urgence telle que l'absence de réponse provoquerait une grave détérioration du système. Les violations du Pacte, de même que la décision de l'ECOFIN de ne pas procéder à des sanctions, constituent sans doute une menace à l'encontre des objectifs du PSC. Toutefois, ni l'UE ni l'eurozone ne sont mis en danger par la crise, ce qui en réduit l'intensité : la crise n'est pas existentielle. Les débats médiatiques mettent à jour différentes perceptions de la crise. D'un côté, elle est perçue comme un problème de respect des normes et comme un défi au droit de l'UE posé par deux grands États, membres fondateurs qui plus est. D'un autre côté, le Pacte lui-même est critiqué pour son caractère trop rigide et pour les conséquences que ce manque de souplesse pouvait avoir sur les économies nationales. À la lumière des arguments échangés, la crise peut être due soit à l'attitude de la France et de l'Allemagne, soit au contenu du Pacte, lequel fixe des critères irréalistes car impossibles à respecter.

En résumé, on peut considérer cette crise comme une crise modérée, ou à la rigueur comme une crise moyenne si l'on considère qu'elle remet en cause, au-delà du PSC, le processus d'unification économique de l'Europe.

La « crise économique et financière » (2008-13) est d'une autre nature. En 2008-09, la crise américaine des *subprimes* (2007) s'internationalise et provoque des conséquences particulièrement graves en Europe. Dans un premier temps de la crise, plusieurs banques de la zone euro font face à des problèmes de liquidités et d'endettement. Puis, une seconde période s'ouvre lorsque plusieurs États membres éprouvent des difficultés à financer leur dette publique sans l'assistance de tiers. La Grèce, l'Irlande, le Portugal comptent parmi les États les plus touchés. Ceux-ci ne parvenant pas à emprunter sur les marchés financiers, la Banque centrale européenne (BCE), le Fonds monétaire international (FMI) et la Commission interviennent. Ce « sauvetage » est conditionné par l'adoption de réformes économiques drastiques tendant à la réduction des déficits publics. Les autres États membres sont aussi affectés par la crise, à des degrés divers. En fin de compte, la croissance économique ralentit, certaines des économies de l'eurozone entrant dans une période de récession.

Cette situation de crise entraîne la mise en place, en 2011-13, d'une série d'instruments économiques nouveaux destinés à contrôler plus étroitement les finances

---

<sup>193</sup> Chypre, Grèce, Hongrie, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque et Slovaquie.

publiques nationales, et allant même jusqu'à impliquer la Cour de justice de l'Union européenne : Fonds européen de stabilité financière transformé en Mécanisme de stabilité financière ; Semestre européen <sup>194</sup> ; *Six-Pack* <sup>195</sup> ; *Two-Pack* <sup>196</sup> ; Traité de stabilité, de coordination et de gouvernance <sup>197</sup> . Ces nouveaux instruments renforcent les pouvoirs des institutions supranationales (Saurugger 2016), et entraînent une évolution favorable du *soft law* vers le *hard law* qui peut être considérée comme une forme d'intégration normative.

En ce qui concerne le bras préventif du Pacte, un mécanisme de contrainte est adopté afin de s'assurer que les États membres respectent les principes d'une politique budgétaire « prudente ». Ceux qui dévient de manière significative des objectifs budgétaires à moyen terme peuvent se voir appliquée une sanction égale à un dépôt à terme rémunéré à la hauteur de 0,2% du PIB. La décision imposant des sanctions est soumise à un vote à la majorité qualifiée inversée, c'est-à-dire que la proposition de la Commission est adoptée sauf si le Conseil la rejette, à la majorité qualifiée, dans un délai de dix jours. Cette nouvelle disposition est censée faciliter la prise de sanction que la règle habituelle du vote majoritaire rendait difficile, voire impossible. La même règle de la majorité qualifiée inversée s'applique aux sanctions prévues dans le cadre de la procédure pour déficit excessif (volet correctif du Pacte). Par ailleurs, les budgets nationaux doivent désormais être en équilibre ou en excédent. Cette « règle d'or », prévue par le TSCG/Fiscal Compact, doit être introduite en droit national durant l'année suivant l'entrée en vigueur du Traité. La Cour de justice de l'Union européenne joue un rôle dans l'application des nouvelles règles : elle peut exiger des États membres qu'ils se mettent en conformité avec l'article 3-2 du TSCG (lequel prévoit l'introduction de la règle d'or en droit national via des dispositions contraignantes et permanentes, de préférence de niveau constitutionnel) ; elle peut aussi imposer des sanctions financières (0,1% du PIB) aux États contrevenants. Le respect de la règle d'or peut aussi être assuré au niveau national par des institutions indépendantes.

Contrairement à la crise de 2002-05, les institutions supranationales (Commission, Parlement, BCE) ne sont plus isolées dans leurs efforts visant à durcir les règles de gouvernance économique, mais sont au contraire soutenus par plusieurs gouvernements nationaux (Howarth et Quaglia 2015 ; Bickerton et al. 2015), en particulier l'Allemagne et la France mais aussi des États de taille plus modeste tels que la Finlande et les Pays-Bas, ainsi que par des acteurs privés et publics infra-étatiques. Des réformes profondes ont été mises en œuvre en Allemagne dont l'économie s'est relevée de la réunification. Le gouvernement allemand, désormais en mesure de respecter les prescriptions du Pacte de stabilité, défend la

---

<sup>194</sup> Le Conseil européen a donné son accord au Semestre européen le 17 Juin 2010, avant validation officielle les 28 et 29 octobre 2010. Le lancement du Semestre européen a eu lieu le 12 janvier 2011

<sup>195</sup> Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement et du Conseil du 16 novembre 2011 ; Règlement (UE) n°1174/2011 du Parlement et du Conseil du 16 novembre 2011 ; Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement et du Conseil du 16 novembre 2011, modifiant le Règlement (CE) 1466/1997; Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement et du Conseil du 16 novembre 2011; Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 Novembre 2011 modifiant le Règlement (CE) n°1467/97; Directive du Conseil 2011/85/EU du 8 Novembre 2011. Ces actes ont été publiés au JO L306, 23.11.2011. Voir par ailleurs l'article de Francis Querol.

<sup>196</sup> Règlement (UE) n°472/2013 du 21 mai 2013, JO L140, 27.05.2013; Règlement (UE) n°473/2013 du 21 mai 2013, JO L140, 27.05.2013. Voir par ailleurs l'article de Francis Querol.

<sup>197</sup> Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance dans l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012, entré en vigueur le 1er Janvier 2013, Doc/12/2, disponible sur [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-12-2\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm) (consulté le 29 septembre 2016).

« gouvernance par la règle » et agit clairement en tant qu'entrepreneur politique au service d'un durcissement des règles de *soft law* (Jacoby 2015). La position de l'Allemagne (Bulmer 2014), de la France (Howarth 2007), du président du Conseil européen (Hodson 2013), de la Commission, du Parlement qui présente près de 2.000 amendements au *Six-Pack* (Van Nispen 2011 ; Schelkle 2012 ; Chiti and Teixeira 2013), de la BCE dont la composition a changé (Mario Draghi jouant un rôle fort en faveur des réformes, Fontan 2012, 2014), réunit une large coalition d'États membres. Les opposants potentiels, en particulier les États soumis à des plans d'austérité, sont trop affaiblis par leur crises économiques internes et trop dépendants de financements externes pour empêcher la réforme (Saurugger 2014, Schwarzer 2012, Degner 2016).

Le facteur de la surprise est fortement présent, sous la forme d'un choc externe (la crise de l'eurozone est issue de la crise américaine des *subprimes* et de la crise internationale qui en a résulté) qui a finalement affecté la zone euro plus que tout autre région dans le monde. Le temps disponible pour apporter une réponse est restreint - plus la menace est grande, plus il est urgent de résoudre la crise - et l'UE est soumise à un feu de critiques constant du fait de la lenteur de sa réaction. La non-réaction est perçue comme un élément supplémentaire de détérioration de la situation économique et financière, susceptible de provoquer une escalade de la crise et une dilution de la zone euro.

Il s'agit d'une crise du Pacte de stabilité et de croissance, plus ample que celle des années 2002-05, puisque les limites relatives au déficit et à la dette publique sont dépassées par la plupart des États membres. Des procédures pour déficit excessif sont ouvertes à l'encontre de tous les États en 2008, 2009 et 2010, y compris l'Allemagne, à l'exception de l'Estonie et de la Suède. La moitié de ces procédures est close en 2013 et 2014 (après la réforme du Pacte)<sup>198</sup>, mais d'autres demeurent ouvertes<sup>199</sup>. La situation de l'Allemagne et de la France n'est plus au centre des débats puisque tous les États ou presque sont concernés. Bien que des économistes hétérodoxes aient mis à jour le déséquilibre au sein de l'UEM entre une politique monétaire fortement intégrée et une politique économique qui demeure intergouvernementale (voir parmi une littérature diverse Échinard et Labondance 2011), la crise économique et financière a surpris la plupart des acteurs. En 2007-08, l'UEM semblait protéger l'eurozone de la crise des *subprimes* ; une année plus tard, elle ne joue plus cette fonction protectrice mais semble au contraire être à l'origine d'une crise spécifique à la zone Euro. Au-delà, la crise s'étend au système de l'Union et prend des formes multiples. Les objectifs prioritaires (croissance économique, équilibres macro-économiques, haut niveau d'emploi) sont menacés. Le débat public, fixé auparavant sur les avantages et inconvénients du PSC, touche désormais le processus d'intégration lui-même (la crise peut-elle mener à la fin de l'Europe ?). L'euro, en tant que symbole de l'intégration européenne, est affaibli, et il en va de la crédibilité de l'Union d'en assurer la survie. L'existence de l'eurozone, voire de l'UE, est mise en cause par l'éventualité d'un *Grexist* (la Grèce sortirait à la fois de la zone Europe et de l'UE), ouvrant la voie à d'autres sorties possibles. Il s'agit donc d'une crise sévère, existentielle.

## 2) L'impact des crises sur l'intégration normative : tendances générales

---

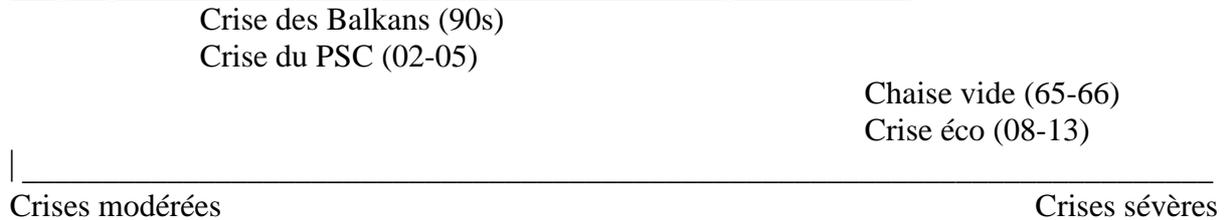
<sup>198</sup> Autriche, Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne, Hongrie, Italie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays Bas, Roumanie, Slovaquie

<sup>199</sup> Chypre, France, Grèce, Irlande, Pologne, Portugal, Slovénie, Espagne, Royaume Uni. Et de nouvelles procédures pour déficit excessif ont été ouvertes en 2013 pour Malte et en 2014 pour la Croatie.

L'analyse des quatre crises étudiées permet de tirer quelques conclusions provisoires relatives aux hypothèses présentées dans la première partie de cet article.

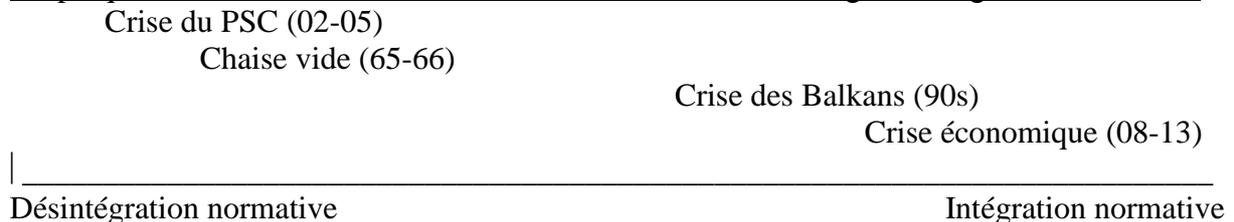
On situera les quatre crises sur un axe allant des crises modérées aux crises les plus sévères. On a vu que deux crises pouvaient être qualifiées de modérées (crise du PSC, crise des Balkans) tandis que deux autres méritaient le qualificatif de sévères (chaise vide, crise économique et financière).

Graphique 1 : Les crises classées en fonction de leur degré de sévérité



On situera ensuite les changements opérés à la suite de ces crises sur un axe allant des changements « soft » aux changements prenant la forme d'une intégration normative plus poussée. Dans la première catégorie, on trouve deux cas d'assouplissement de la contrainte normative : l'un par la modification de plusieurs dispositions contenues dans un règlement (crise du PSC) ; l'autre par la mise en place d'une pratique faisant exception à la règle prévue par les traités (chaise vide). Dans la seconde catégorie, on trouve les deux autres cas : adoption de plusieurs actes de droit secondaire et d'un nouveau traité (crise économique et financière) ; création de nouvelles règles et de nouveaux organes, consacrés par les traités (crise de Balkans).

Graphique 2 : Les réactions aux crises classées en fonction du degré d'intégration normative



La première hypothèse - plus la fenêtre d'opportunité est grande (= plus la crise est sévère), plus la probabilité d'un changement significatif de politique publique (en termes de transformation du *soft law* au *hard law*) est forte - n'est pas vérifiée. Elle semble fonctionner pour la crise du PSC (crise modérée/assouplissement) et pour la crise économique et financière (crise sévère/intégration normative), mais pas pour la crise des Balkans (crise modérée/intégration normative) et encore moins pour la crise de la chaise vide (crise sévère/assouplissement). L'hypothèse 2, relative aux entrepreneurs politiques, et ses deux variantes, apportent quelques éclaircissements.

Rappelons que, selon l'hypothèse 2, en circonstance de crise, plus l'interprétation des problèmes et des solutions par les entrepreneurs politiques est cohérente, plus la capacité des entrepreneurs politiques à créer des coalitions est forte, et plus la probabilité est grande qu'un changement normatif ait lieu. Dans les deux cas d'assouplissement normatif (chaise vide et crise du PSC), on ne trouve pas d'entrepreneur politique dont la position serait telle qu'elle aboutirait à un changement fort dans le sens de l'intégration normative. Les deux autres cas, en revanche, voient se mettre en place des coalitions fortes, générées dans le cas des Balkans par la France (rejointe par le Royaume-Uni, soutenue par l'Allemagne) et dans le second par l'Allemagne, la Commission, la BCE, le président du Conseil européen.

Les deux sous-hypothèses expliquent le succès des entrepreneurs politiques dans certains cas et pas dans d'autres. L'hypothèse H2a n'est pas validée puisqu'elle dispose que : plus la crise est sévère, plus la capacité des entrepreneurs politiques est forte, et plus la probabilité est grande qu'un changement normatif ait lieu. Étant donné que H1 ne fonctionne pas, H2a ne peut pas être validée.

La seconde sous-hypothèse, en revanche, ne fait pas de liens entre entrepreneurs politiques et sévérité de la crise, mais entre entrepreneurs politiques et origines de la crise : lorsque l'origine de la crise est externe, la capacité des entrepreneurs politiques est plus forte, et la probabilité plus grande qu'un changement normatif ait lieu. Cette hypothèse offre une piste pertinente dans l'analyse des crises dans les organisations internationales. La crise économique et financière et la crise des Balkans sont des crises externes, tandis que la crise du PSC et celle de la chaise vide sont avant tout des crises internes. Il n'est donc pas étonnant que, dans le premier cas, il ait été difficile de voir un ou plusieurs entrepreneurs politiques faire émerger un consensus. La nature même de la crise - un désaccord entre acteurs de la construction européenne - ne facilite pas une telle évolution. Lorsque l'origine de la crise est externe, l'émergence d'un consensus sous l'égide d'un entrepreneur politique n'est pas assurée, mais elle est rendue plus facile par le fait que le désaccord entre acteurs n'est pas au cœur même de la crise.

## Références

- ACKRILL Robert, KAY Adrian et ZAHARIADIS Nikolaos, "Ambiguity, multiple streams, and EU policy", *Journal of European Public Policy*, 20(6), 2013, p.871-887.
- BICKERTON Christopher, HODSON Dermot et PUETTER Uwe (éd.), *The new intergovernmentalism: states and supranational actors in the post-Maastricht era*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- BOHN Frank, DE JONG Eelke, "The 2010 euro crisis stand-off between France and Germany: leadership styles and political culture", *International Economics and Economic Policy* 8(1), 2011, p.7-14.
- BOIN Arjen (éd.), *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- BULMER Simon, "Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics", *West European Politics*, 37(6), 2014, p.1244-1263.
- CHITI Edoardo, TEIXEIRA Pedro Gustavo, "The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis", *Common Market Law Review* 50(3), 2013, p.683-708.
- DEGNER Hanno, "European integration in response to the 'Euro Crisis' 2010–2013", in SAURUGGER Sabine et TERPAN Fabien (éd.), *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*, Routledge, Londres, 2016.
- DYSON Kenneth, "The evolving timescapes of European economic governance: contesting and using time", *Journal of European Public Policy*, 16(2), 2009, p.286-306.
- ÉCHINARD Yann et LABONDANCE Fabien, « La politique monétaire européenne : entre principes et pragmatisme », *Revue de l'Union Européenne*, (546), 2011, p.574-578.
- FONTAN Clément, *La Banque centrale européenne et la crise*, Thèse de doctorat, Sciences Po Grenoble, 2012.
- FONTAN Clément, « Frankenstein en Europe, l'impact de la BCE sur la gestion de la crise de la zone euro », *Politique européenne*, (40), 2014, p.10-33.
- HALLERBERG Mark, "The Role of the European Parliament in the European Semester. Increasing the Accountability of the Commission and Council", European Parliament [IP/A/ECON/NT/2010-09], Bruxelles, 2010.

HERMANN, Charles, “Some Consequences of Crisis which limit the Viability of Organizations”, *Administrative Science Quarterly*, 8, 1969, p.61-64.

HODSON Dermot, “The little engine that wouldn't: supranational entrepreneurship and the Barroso Commission”, *Journal of European Integration* 35(3), 2013, p.301-314.

HODSON Dermot et MAHER Imelda, “The open method as a new mode of governance: the case of soft economic policy co-ordination”, *Journal of Common Market Studies*, 39(4), 2001, p.719-746.

HODSON Dermot et MAHER Imelda, “Soft law and sanctions: economic policy co-ordination and reform of the Stability and Growth Pact”, *Journal of European Public Policy*, 11(5), 2004, p.798-813.

HOWARTH David, “Making and breaking the rules: French policy on EU ‘gouvernement économique’”, *Journal of European Public Policy*, 14(7), 2007, p.1061-1078.

HOWARTH David et QUAGLIA Lucia, “The new intergovernmentalism in financial regulation and European Banking Union”, in BICKERTON Christopher, HODSON Dermot et PUETTER Uwe (éd.), 2015, *The new intergovernmentalism: states and supranational actors in the post-Maastricht era*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p.146-164.

KEELER Jeffrey, “Opening the Window for Reform Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making”, *Comparative Political Studies*, 25(4), 1993, p.433-486.

KINGDON John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston, 1984.

LEONARD Mark, *Why Europe Will Run the 21st Century*, Public Affairs, 2005.

QUAGLIA Lucia, “Completing the single market in financial services: the politics of competing advocacy coalitions”, *Journal of European Public Policy*, 17(7), 2010, p.1007-1023.

SAURUGGER Sabine, “Europeanisation in Times of Crisis”, *Political Studies Review*, 12(2), 2014, p.181-192.

SAURUGGER Sabine, “Politicization and Integration Through Law: Whither Integration Theory?”, *West European Politics*, 39(5), 2016, p.933-952.

SAURUGGER Sabine et TERPAN Fabien, “Do crises lead to policy change? The Multiple Streams Framework and the European Union’s economic governance instruments”, *Policy Sciences*, 49(1), 2016, p.35-53.

SCHELKLE Waltraud, “EU fiscal governance: hard law in the shadow of soft law”, *Columbia Journal of European Law*, 13, 2006, p.705.

SCHELKLE Waltraud, “Good governance in crisis or a good crisis for governance? A comparison of the EU and the US”, *Review of International Political Economy*, 19(1), 2012, p.34-58.

SCHWARZER Daniela, “The Euro Area Crises, Shifting Power Relations and Institutional Change in the European Union”, *Global Policy* 3(S1), 2012, p.28-41.

TERPAN Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l’Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

TERPAN Fabien, *La politique européenne de sécurité et de défense, L’UE peut-elle gérer les crises ?*, Presses de l’Institut d’Études Politiques de Toulouse, Toulouse, 2004.

TERPAN Fabien, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l’Union européenne*, La documentation française, Coll. Réflexe Europe, Paris, 2010.

TERPAN Fabien, “Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law”, *European Law Journal*, 21(1), 2015.

VAN NISPEN Frans, “The Budgetary Coordination of the Eurozone, The Reform of the Stability and Growth Pact”, Paper delivered at the panel on Policy Instruments, 6th ECPR General Conference, Reykjavik August 25-27, 2011.

ZAHARIADIS Nikolaos, “Selling British Rail: An Idea whose Time has Come?”, *Comparative Political Studies* 29 (4), 1996, p.400-422.

ZAHARIADIS Nikolaos, “The Shield of Heracles: Multiple streams and the emotional endowment effect”, *European Journal of Political Research*, 54(3), 2015, p.466-481.

ZAHARIADIS Nikolaos, “Ambiguity and Multiple Streams”, in SABATIER Paul et WEIBLE Christopher, (éd.), *Theories of the Policy Process* (p.25-58), Westview Press, Boulder, 2014.

ZOHLNHÖFER Reimut, “How politics matter when policies change: Understanding policy change as a political problem”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 2009, p.97-115.

ZOHLNHÖFER Reimut, HERWEG Nicole et RÜB Friedbert, “Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction”, *European Journal of Political Research*, 54(3), 2015, p.412-418.

## CHAPITRE 6

### **L'Agence comme instrument de gestion de crises sectorielles dans l'Union européenne. Les exemples du transport maritime et du secteur bancaire**

**Laure Clément-Wilz**, PR Saint-Quentin-en-Yvelines VIP, **Julien Weisbein**, MCF Sc Po Toulouse LaSSP

L'agence européenne reste un dispositif administratif flou, tant juridiquement que socialement. Que ce soit par la pluralité des labels qui en rendent compte (agences, centres, instituts, offices, autorités, bureaux, fondations, etc...), par la diversité des missions qui leur sont confiées (certaines ont une autorité quasi réglementaire, d'autres se cantonnent à mettre en œuvre un programme communautaire, voire seulement à fournir de l'expertise technique), par l'hétérogénéité des secteurs et des piliers dans lesquels elles interviennent ou bien par la différence des moyens humains, financiers ou normatifs dont elles disposent, tout pousse vers un éclatement de la forme « agence de l'Union européenne »<sup>200</sup>. On partira néanmoins d'une définition souple de ce type d'organisation que l'on peut appréhender comme un organisme distinct des institutions de l'Union européenne, créé par des actes de droit dérivé, doté d'une personnalité juridique et investi d'une mission particulière pouvant être assimilé à une mission d'intérêt général (Dero, 2016). Sous cet aspect, il convient d'acter une très forte inflation de ce type de structure – à tel point qu'on puisse y voir une des principales innovations institutionnelles de la période dite de « nouvelle gouvernance européenne » dont les traits ont été fixés par le Livre blanc de la Commission de 2001. Jusque dans les années 1980, elles sont d'abord rares et très encadrées par la jurisprudence de la Cour, avec l'arrêt Meroni qui limite les possibilités de délégation au sein du cadre institutionnel communautaire et l'arrêt Romano qui interdit la délégation d'un pouvoir normatif de portée générale<sup>201</sup>. L'extension du Marché unique ouverte avec l'Acte unique crée un surcroît de travail pour la Commission qui se décharge alors sur des agences, dont 10 sont instituées entre 1989 et 1999. Les années 2000 prolongent cette dynamique puisque 14 agences sont créées (dont cinq pour la seule année 2004). En découle l'accroissement spectaculaire des moyens financiers et humains : en 2009, leur budget total avoisine les 2 milliards d'euros (dont les deux tiers issus de subventions du budget de l'UE) ; et avec 6460 salariés (soit une progression de +160% entre 2004 et 2009), elles pèsent pour 15% des emplois communautaires. Rançon de leur succès, les agences européennes font également l'objet dans les années 2000 de nombreuses controverses portant tant sur leur indépendance et leur neutralité politique que sur les aspects techniques de leur travail. Elles commencent de même à susciter un intérêt savant croissant, en science politique comme en droit.

Dans la littérature juridique, les auteurs s'attachent à analyser le degré d'autonomie institutionnel et de contrôle des agences (Chiti, 2007 et 2013 ; Clément-Wilz, 2012 ; Dero, 2016 ; Molinier, 2002 et 2011) ainsi que leur pouvoir normatif (Bertrand, 2015 ; Clément-Wilz, 2015). Dans la littérature de science politique, au moins trois manières d'aborder le phénomène d'agencification en Europe se dégagent de manière séparée. En premier lieu, certains travaux analysent les agences européennes (et conceptualisent même cette forme politico-administrative particulière) en les remplaçant dans le cadre plus général de la nouvelle gouvernance européenne. Sous cet aspect, les agences servent de révélateurs particulièrement probants d'un type spécifique de gouvernement, qu'il s'agisse d'une régulation basée sur le

<sup>200</sup> Même si, en comparaison des agences publiques nationales, on trouve davantage de cohérence à ce niveau (Barbieri, Ongaro, 2008).

<sup>201</sup> CJCECA, 1958, 13 juin 1958, Meroni c/Haute Autorité.

contrôle de l'information et de sa circulation (Majone, 1997), d'un gouvernement en réseaux (Dehousse, 1997), d'une gouvernance par délégation (Boussaguet, Jacquot, 2009) ou bien même d'une « démocratie Potemkine » (Vauchez, 2014). En second lieu, d'autres travaux investissent l'agence dans un cadre plus étroit, souvent autour de la régulation de tel ou tel secteur européen, comme la drogue (Bergeron, 2010), la certification ou bien la santé publique et le médicament (Hauray, 2005 ; Guigner, 2011). Ici, les auteurs soulignent la genèse souvent très pragmatique des agences dont l'institutionnalisation doit tant à des nécessités fonctionnelles (fournir une expertise qui manque à la Commission sur telle question), des intérêts politiques (contourner le refus de certains États membres d'accroître les ressources de la Commission, dépolitiser une question sensible par sa technicisation pour la rendre acceptable) qu'à des effets de conjoncture (comme les élargissements puisque souvent, les nouveaux États membres revendiquent d'abriter leur agence). Cette dimension conjoncturelle fait d'ailleurs l'objet d'un troisième ensemble de travaux qui analysent les agences européennes comme un moyen pour les institutions européennes de résister à des crises sectorielles, souvent ouvertes par la survenue contingente d'un événement singulier. Ici, les agences sont analysées comme des réponses techniques particulièrement ajustées à ces crises dont il s'agit d'éviter une nouvelle survenue et qui peuvent produire de la confiance de la part des citoyens. Mais la crise ne produit ces effets institutionnels que parce que des acteurs s'en emparent, et opèrent un travail de construction cognitive et normative, comme le montre l'exemple de la crise de la vache folle qui a abouti à la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (Alam, 2010 ; Demortain, 2006). C'est rappeler que les crises ouvrent des espaces stratégiques considérables qui permettent une redistribution des chances de puissance et une transformation des rapports de force politique (Dobry, 2009 ; Boin, Hart, McConnell, 2009 ; Saurugger, Terpan, 2016).

En se focalisant principalement sur la dernière problématique - tout en n'oubliant pas les enseignements tirés des autres approches juridiques et de science politique -, nous proposons dans ce chapitre d'analyser le rôle particulier des Agences européennes dans la réponse faite par les institutions européennes aux crises. Pour documenter ce questionnement, la comparaison de deux secteurs (le transport maritime et le secteur bancaire) et de deux agences qui ont été instituées à la suite de crises les ayant affectés (l'Agence européenne de sécurité maritime créée à la suite des marées noires de l'*Erika* en 1999 puis du *Prestige* en 2003 ; et l'Autorité européenne des marchés financiers née à la suite de la crise des *subprimes* en 2007) nous semble pertinente à plus d'un titre. D'abord parce que ces agences interviennent chacune dans des domaines d'activité extrêmement mondialisés où l'UE n'est que le simple pôle régional de processus globaux - d'où la coexistence de ces agences avec d'autres organismes de certification (agences de notation, agences de certification des navires), d'autres organisations internationales (OMI, organisation maritime internationale) et d'autres corpus juridiques (via l'importance de règles internationales de droit qui se superposent aux règles européennes). Mais également parce qu'il s'agit de deux domaines d'activité qui ont connu, à la suite de ces crises fortuites, le passage d'un état de cloisonnement technique, à bas bruit social, vers une exposition publique et une pression croissante de l'opinion publique, révélée par des sondages : après des événements comme une marée noire ou un effondrement bancaire, le registre de l'opacité ne fonctionne plus et les Agences doivent donc composer avec cette contrainte.

Pour rendre compte de la nature de la relation entre les agences et les crises, nous faisons plus précisément une hypothèse de nature circulaire : les premières se présentent comme une solution pertinente pour répondre aux secondes et anticiper ce qui est désormais perçu comme des risques ; mais elles se présentent aussi comme une source de risque pour le système institutionnel lui-même. Tout dépend donc de la définition que l'on retient de la crise : s'agit-il d'une crise extérieure à l'UE, qui relève d'un fait non prévisible, ou bien s'agit-il

d'une crise de l'Union européenne elle-même ? À la lumière de cette distinction, on verra que l'agence peut être pensée comme la réponse à une crise sectorielle (I) mais également comme l'indice d'une crise systémique de l'Union (II).

### *I) L'agence européenne comme réponse à une crise sectorielle*

L'agence peut être analysée, en premier lieu, comme la réponse institutionnelle apportée à une crise qui affecte un secteur d'action public, crise jugée suffisamment forte pour susciter un tel niveau de réponse et prévenir l'advenue de tout problème de type similaire. Dans la littérature de politiques publiques, souvent d'obédience néo-institutionnaliste, l'idée de crise sectorielle renvoie au fait que les règles déposées jusque-là dans l'espace de régulation d'une catégorie d'action publique ne réduisent plus les incertitudes qui surgissent et ne préviennent plus les actions collectives de contestation des frontières constitutives de ce secteur. Les moments critiques sont ceux durant lesquels un nombre significatif de facteurs d'instabilité entrent en conjonction, qu'ils soient endogènes (propres au secteur, par exemple à travers l'accumulation de tensions entre acteurs) ou exogènes (par un événement fortuit ou par l'importation d'un problème en provenance d'un autre secteur). L'enjeu est donc élevé et suscite une réponse forte de la part des autorités. On peut plus généralement y voir ce que Michel Dobry constate au sujet des réformes, à savoir qu'elles aboutissent à des « technologies institutionnelles de maîtrise de crise », destinées à réaffirmer la crédibilité et la légitimité du pouvoir politique.

Notre comparaison interroge des crises sectorielles d'amplitudes variables. Le transport maritime offre l'exemple d'un espace sectoriel relativement cloisonné, mobilisant peu d'acteurs, tandis que les activités bancaires renvoient à un espace sectoriel plus ouvert en termes d'enjeux, de groupes concernés et d'interdépendances entre eux. Les aspects exogènes qui les déstabilisent sont pour autant de nature similaire, renvoyant à des événements fortuits qui s'enchaînent et renforcent leurs effets : d'un côté, la succession de deux marées noires ; de l'autre, une crise financière trouvant ses origines dans le problème des *subprimes*, ouvrant une crise économique d'ampleur puis la crise des dettes souveraines. Dans les deux domaines, le transport maritime (1) et la surveillance bancaire (2), le premier abordé sous un angle principalement de science politique et le second sous un angle plus juridique, la crise revêt une force « instituante ».

#### 1) Le cas du transport maritime : la force instituante des marées noires

L'institutionnalisation de l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM) entre 2004 et la fin des années 2000 s'apparente à première vue à une *success story*, tant la structure a acquis des domaines de compétence et des moyens croissants. On constate tout d'abord une certaine inflation du point de vue des missions qui lui sont confiées autour du chapeau générique de la sécurité maritime et de la lutte antipollution <sup>202</sup>. Pour les assumer, l'AESM

---

<sup>202</sup> On peut regrouper celles-ci sous trois ensembles : d'abord fournir à la Commission européenne de l'expertise scientifique et technique sur la question des transports en mer (suivi de la législation, mise en place de bases de données sur la sécurité maritime qui sont éparpillées entre les États membres, comme les moyens opérationnels de réponse aux marées noires ou bien les rapports d'enquête réalisés au sujet des accidents maritimes) ; ensuite assumer un pouvoir d'inspection et d'audit concernant les ports et les navires (visites de contrôle dans les ports européens avec pour objectif de contrôler 100% des navires qui y transitent, évaluation des 12 sociétés de classification agréées par l'UE et vérification de la qualité de la formation des gens de mer) ; et enfin réaliser diverses missions opérationnelles

peut par ailleurs compter sur des moyens importants. Son budget a constamment cru, allant jusqu'à une enveloppe de 160,5 millions d'euros pour la période 2014-2020 (ce qui, par comparaison, en fait toutefois une agence européenne relativement moyenne puisque la fourchette des budgets va de 320 à 7 millions d'euros)<sup>203</sup>. Du côté des personnels, la croissance est encore plus prononcée puisque l'AESM est passée d'un unique permanent en 2003 (son directeur, appuyé sur cinq membres à temps partiel) puis 51 membres à temps plein en 2004 (venant essentiellement des administrations maritimes nationales), 84 membres en 2005, 120 employés en 2006, 144 en 2007, 230 en 2010 et jusqu'à 250 en 2013.

Mais surtout, cette dynamique d'institutionnalisation doit être appréhendée de manière diachronique, car ce portefeuille assez large de compétences et les moyens afférents employés n'ont pas été attribués d'emblée à l'agence qui, en 2003, se cantonne à un seul rôle d'expertise technique, avec très peu de personnels et de budget. En fait, le développement de l'AESM est étroitement corrélé à une succession de marées noires et de sinistres maritimes qui touchent les côtes européennes et affectent la configuration d'action publique dédiée à la régulation du transport maritime. Il faut dire que ce type d'événement est particulièrement intense en raison des diverses formes de construction de l'émotion et de l'indignation qu'ils entraînent, qui attribuent un véritable relief politique aux victimes et qui captent ainsi très fortement l'attention publique (Bouteloup, 2008 ; Itçaina, Weisbein, 2011).

Il convient donc d'abord de revenir aux conditions de la genèse de l'agence pour saisir l'aspect instituant de ce type de crise. Avant la marée noire de l'Erika, le secteur du transport maritime apparaît plutôt stabilisé autour de quelques caractéristiques (DeSombre, 2006). Il est d'abord très mondialisé avec une concurrence sauvage entre ses acteurs qui pousse à valoriser des stratégies de contournement des réglementations mises en place à partir des années 1950 pour améliorer la sécurité maritime (dumping fiscal, pavillons de complaisance, existence de sociétés écran pour protéger les grandes sociétés pétrolières, etc...). Il est ensuite très cloisonné de par l'importance des industriels du secteur maritime (affréteurs, constructeurs de navires, organismes de certification et sociétés de classification des navires, compagnies maritimes, etc...) tout comme de la volonté des États membres d'exercer seuls leurs compétences. Il est en conséquence également très technique et opaque, sans que des enjeux politiques ou symboliques forts soient constitués autour de la sécurité maritime (même si les précédentes marées noires ont sapé le cloisonnement technique du secteur). Il est enfin très peu européenisé puisque la politique maritime de l'UE reste encore assez peu structurée (Saliou, 2012) : il y a certes un ensemble de directives et de règlements communautaires<sup>204</sup>, mais pas encore de centralisation de règles et de pratiques, lesquelles restent encore très dispersées selon les États membres ; et il faudra attendre 2007 pour qu'une Politique maritime intégrée (PMI) soit institutionnalisée, à la suite d'une communication de la Commission datant de 2005. Or, la fin des années 1990 voit la succession de sept accidents maritimes majeurs dans les eaux européennes, causant la mort de plusieurs centaines de marins. Et surtout, la marée noire induite par le naufrage de l'Erika en 1999 va aboutir à l'ouverture

---

(intervention après sinistre avec des navires dépollueurs à la demande des États membres, surveillance des pollutions pour le compte de l'UE par la fourniture d'un service de détection et de suivi des marées noires par satellite).

<sup>203</sup> 2004 : 12,6 millions d'euros (subvention européenne à 100%) ; 2005 : 35,3 millions d'euros (subvention européenne à 100%) ; 2006 : 44,6 millions d'euros (subvention européenne à 98,8%) ; 2007 : 48 millions d'euros (subvention européenne à 100%) ; 2008 : 50,2 millions d'euros (subvention européenne à 88,2%) ; 2013 : 54 millions d'euros ; 2014-2020 : 160,5 millions d'euros.

<sup>204</sup> Directive 95/21/CE du Conseil du 19 juin 1995 sur le contrôle par l'État au port, Directive 94/57/CE sur les organismes habilités à effectuer des inspections de navire.

d'une fenêtre d'opportunités politiques, permettant la requalification de la question du transport maritime avec la prise en compte accrue des enjeux environnementaux et révélant la nécessité d'une meilleure coordination de l'action des États membres quant à la prévention de tels dommages.

La naissance de l'AESM peut donc être rapportée à plusieurs processus. On peut y voir en premier lieu l'enchevêtrement de deux référentiels entre 2001 et 2002, l'un prenant sens à l'échelle européenne, et l'autre relevant de considérations plus globalisées (Dupré, Guy, 2010) : d'un côté, le besoin d'une législation traitant de la dimension environnementale dans le transport maritime à la suite de l'Erika et de la pression du public (référentiel européen) et, de l'autre, la question de la perte de compétitivité de la flotte européenne à l'échelle mondiale (référentiel maritime). D'un point de vue plus sociologique, la genèse de l'AESM doit également à des transformations dans les rapports de force constitués entre quatre catégories d'acteurs. Du point de vue des institutions européennes tout d'abord, il s'agit d'inscrire prioritairement à l'agenda la question de la sécurité maritime et de la protection de l'environnement : parmi les propositions faites par la Commission à la suite de la marée noire de l'Erika (les Paquets Erika I et surtout Erika II) figure ainsi la création d'une agence dédiée à la sécurité maritime. L'inspiration trouvée du côté de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne montre à quel point ce scénario institutionnel s'inscrit dans un design typiquement européen. Du côté des acteurs de l'industrie maritime, l'enjeu est tout autre puisqu'il porte sur la perte de compétitivité de ce secteur. En dépit d'une mauvaise image (caractère insupportable des marées noires, stigmatisation des pratiques de pavillons de complaisance) et malgré la transformation des pratiques professionnelles des affréteurs (comme la généralisation de la procédure de *vetting*, soit l'inspection du navire avant son chargement), les professionnels du transport maritime veulent éviter des actions et des standards trop contraignants et surtout, en appellent à une réglementation établie au niveau international via l'Organisation Maritime Internationale (OMI), d'où une opposition au principe d'une agence européenne. Pour certains États membres d'ailleurs, la solution réside dans une implication accrue dans l'OMI tandis que pour d'autres (dont la France <sup>205</sup>), il faut créer une agence européenne dédiée pour se protéger à l'échelle régionale (sans toutefois que celle-ci n'ait vocation à se substituer à l'action des administrations maritimes nationales). Enfin, à côté des acteurs traditionnels du secteur maritime (institutions européennes, industriels, États membres), il convient d'acter le rôle de nouveaux collectifs, comme les citoyens mobilisés (à travers de nombreuses associations), les médias qui se saisissent abondamment des marées noires (tant elles sont conformes à leurs attendus journalistiques, avec des images chocs, des victimes naturelles, des coupables faciles à désigner) ou bien les sondages qui produisent une « opinion publique » sur ce sujet.

Produit de cette configuration, la genèse administrative puis la mise en œuvre de l'AESM renvoie à de nombreux compromis. La Commission choisit délibérément la formule de l'agence et non celle d'un corps de garde-côtes européens, similaires aux *US Coast Guards* américain (modèle posé pourtant comme un parangon d'efficacité) et ce, en raison de l'hétérogénéité des structures administratives des États membres intervenant dans le domaine de la sécurité maritime et de la surveillance des façades littorales. On peut également y voir la volonté de ne pas effaroucher les industriels maritimes puisqu'il leur est bien précisé que l'agence ne pourra pas créer de nouveaux standards contraignants pour leurs activités et que celle-ci n'a qu'un rôle consultatif. La nomination du directeur exécutif de la structure (en janvier 2003, après un processus de sélection lancé en août 2002) tout comme la localisation

---

<sup>205</sup> La France (notamment via l'Institut français de la mer et son directeur Francis Vallat) a en effet joué un rôle marqué de promotion de l'EMSA, au stade de sa création et au sein de son conseil d'administration, contrairement à d'autres États membres n'ayant pas de façade maritime.

de l'agence dénotent le caractère stratégique, politiquement sensible et incertain de l'institution à venir<sup>206</sup>.

On retrouve cette importance des rapports de force interinstitutionnels et des compromis qui tentent de les amoindrir dans la trajectoire ultérieure de l'AESM. Entre les bornes que sont les marées noires de l'Erika (1999) et celle du Prestige (2003) qui, on l'a vu, dénouent les luttes institutionnelles en mettant dans la lumière le jeu des acteurs, on constate de la part de nombreux États membres (comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède et bien sûr la Grèce) une certaine résistance aux propositions de la Commission. En découlent l'allongement du calendrier concernant le retrait des navires à simple coque (la Grèce, Chypre, les Pays-Bas ou Malte s'opposant farouchement à l'exclusion de navires anciens des ports communautaires), la réduction par le Conseil du nombre de contrôles des navires au port ou bien la transposition médiocre des paquets Erika I et II par les États membres (notamment sur le pourcentage de contrôles effectués au port : ainsi de la France qui avec 16% seulement est la plus mauvaise élève de l'Union, ce qui motive une poursuite devant la CJCE en juin 2002). Ces tensions ouvrent notamment du contentieux qui complique d'autant plus la configuration de ce secteur d'action publique : la Commission forme ainsi un recours en manquement en 2004 contre la France, l'Autriche, le Belgique, la Finlande, le Royaume-Uni, la Grèce et les Pays-Bas devant la CJUE pour retard de transposition de la directive 2002/59/CF prévoyant la mise sur pied d'un système d'information et de suivi des navires.

La marée noire du Prestige de 2004 va pourtant débloquent ces tensions puisqu'à la suite de l'événement, et malgré la résistance de certains États membres à légiférer trop vite, à peine trois ans après l'Erika, l'agence voit ses compétences accrues dans le domaine de la dépollution, sa capacité d'audit augmentée et surtout elle devient désormais pleinement opérationnelle à partir d'août 2003, soit six mois avant la date prévue. La Commission l'héberge en effet dans ses locaux, sans attendre le choix d'une localisation définitive par les États membres (question seulement évoquée lors du sommet européen de Laeken de décembre 2001, puis totalement oubliée des sommets de Séville de juin 2002 et de Copenhague de septembre 2002) : elle pousse pareillement à la constitution du conseil d'administration avec la nomination des administrateurs puis du directeur exécutif en janvier 2003 (le CA s'étant déjà à cette date réuni deux fois, notamment sous l'égide de la DG Tren). En février 2003, la Commission fait même la proposition qu'une flotte de dépollution puisse être affrétée par l'agence. Elle s'appuie notamment sur l'indignation de « l'opinion publique » telle que la révèlent de nombreux sondages. Par la suite, l'extension des missions dévolues à l'Agence continuera et ce, souvent grâce à la survenue de marées noires ou de catastrophes d'ampleur<sup>207</sup>. En plus de la force instituante propre à ces dommages environnementaux, la logique institutionnelle de l'UE pousse également à une extension de la juridiction maritime de l'AESM, notamment par le jeu des élargissements (par exemple avec la mer Noire, suite à l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union).

Au total, on voit donc bien comment l'Agence doit sa constitution puis sa croissance à des événements (les marées noires) qui mettent en lumière des « crises » (la protection des environnements littoraux) tout en minimisant d'autres enjeux propres au secteur du transport maritime (comme la compétitivité des navires ou bien le maintien des compétences nationales dans la surveillance et la protection de leurs côtes). Ce processus d'institutionnalisation se retrouve avec la création d'agences dans le cadre de la surveillance bancaire.

---

<sup>206</sup> Le Néerlandais Willem de Ruyter est en effet choisi, car son profil est jugé compatible avec celui qu'espèrent les intérêts industriels.

<sup>207</sup> À la suite de la marée noire causée par la plate-forme américaine *Deepwater Horizon* en 2010, le règlement du 15 janvier 2013 permet par exemple à l'agence de s'occuper des pollutions causées par des installations pétrolières ou gazières.

## 2) Le cas de la surveillance bancaire : la force instituante de la crise financière

Le Système européen de surveillance financière (SESF) a été mis en place en janvier 2011<sup>208</sup> pour faire face à la crise économique et à la défaillance financière révélée par cette dernière, plus spécifiquement « afin de prévenir l'accumulation de risques susceptibles de mettre en péril la stabilité de tout le système financier »<sup>209</sup>. À côté du Comité européen du risque systémique (CERS), on trouve l'Autorité bancaire européenne (ABE/EBA), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF/ESMA). Ces agences, désignées dans les milieux professionnels comme « le régulateur européen », ont une autonomie plus accentuée que les autres agences vis-à-vis de la Commission. Les comités aux prérogatives consultatives ont été remplacés par des autorités de surveillances.

La mission de l'Autorité de surveillance des marchés financiers (AEMF) consiste à améliorer la protection des investisseurs et à renforcer des marchés financiers stables fonctionnant correctement. Cette Autorité remplit sa mission en élaborant une réglementation unique pour les marchés financiers et en s'assurant de sa bonne application et de sa surveillance en Europe. Ces règles sont destinées aux établissements financiers. Également, elle promeut la convergence des pratiques de surveillance. Elle est donc appelée à être le normalisateur des pratiques (nationales) de supervision dont la qualité a été remise en cause par la crise. Le Conseil des autorités de surveillance est le principal organe décisionnel. Il se compose des directeurs des autorités publiques nationales chargées de la surveillance des établissements financiers dans les 28 États membres, d'un représentant de la Commission, mais ce dernier ne prend pas part au vote. Les membres du conseil des autorités de surveillance doivent agir en toute indépendance et en toute objectivité dans le seul intérêt de l'Union. Ce Conseil peut mettre en place des comités d'experts.

L'AEMF a été créée pour répondre à la crise financière, et est dotée de pouvoirs d'urgence afin de gérer les risques à venir. Ainsi, elle peut adopter des actes juridiquement contraignants sur les marchés financiers des États membres de l'Union lorsque des menaces pèsent sur le bon fonctionnement et l'intégrité des marchés financiers ou sur la stabilité de l'ensemble ou d'une partie du système financier à l'intérieur de l'Union. L'article 28 du règlement n°236/2012 sur la vente à découvert<sup>210</sup> et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit<sup>211</sup> lui donne en effet un pouvoir de sanction des opérateurs : elle peut

---

<sup>208</sup> Règlement (UE) n°1093/2010 du Parlement et du Conseil du 24 nov. 2010, instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), *JOUE 2010, L 331*, p.12 ; Règlement (UE) n°1094/2010 du Parlement et du Conseil du 24 nov. 2010, instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), *JOUE 2010 L 331*, p.48 ; Règlement n°1095/2010 du Parlement et du Conseil du 24 nov. 2010, instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), *JOUE 2010 L 331*, p.84. V. Martucci, Lasserre, Capdeville et Kovar, 2011.

<sup>209</sup> Site internet Europa.eu.

<sup>210</sup> La vente à découvert consiste à vendre à terme un actif que l'on ne détient pas le jour où cette vente est négociée mais qu'on se met en mesure de détenir le jour où sa livraison est prévue.

<sup>211</sup> Règlement (UE) n° 236/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit, *JOUE 2012 L 86*, p.1-24 (ci-après règlement « vente à découvert »).

exiger d'eux, en cas de menace sur le marché, la notification de leurs positions courtes nettes (le vendeur à découvert a une position courte) et soumettre à conditions ou même interdire purement et simplement les ventes à découvert en cas de spéculation à la baisse.

L'Autorité bancaire européenne (ABE/EBA) a quant à elle pour mission de contribuer à la création d'une réglementation unique afin de fournir un ensemble de règles prudentielles harmonisées destinées aux établissements financiers et de promouvoir la convergence des pratiques de surveillance. Comme la crise financière perdure, la toute jeune Agence bancaire européenne a été d'emblée remise en cause, en raison de l'échec des tests de résistance conduits en 2011, qui ne permirent pas de détecter les problèmes des établissements irlandais et grecs. En effet, la crise financière se nourrit, au sein de la zone euro, d'un cercle vicieux entre dettes souveraines et dettes bancaires. C'est pour cette raison que le législateur européen cherche à séparer encore plus le contrôle prudentiel du secteur bancaire, en coupant les liens entre banques et États et en affirmant une solidarité réelle, bien qu'implicite, entre États membres. Pour cela, depuis novembre 2014, ont été mis en place le premier puis le second pilier de l'Union bancaire. Le premier consiste en un mécanisme de supervision unique (MSU/SSM), qui concerne la zone euro, la supervision étant assurée par la Banque centrale européenne<sup>212</sup> et le second en un mécanisme de résolution unique (MRU/SRM)<sup>213</sup>, incarné institutionnellement par la création d'une nouvelle agence, le Comité de résolution unique. L'ABE reste toutefois compétente pour mettre au point un corpus unique de règles harmonisées, qui s'appliquent aux banques, l'AEMF n'étant pas directement affectée par la réglementation relative à l'Union bancaire (Bonneau, 2016). Avec cette dernière, on assiste donc à une nouvelle transformation institutionnelle, source de nouvelles difficultés institutionnelles. En ce sens, les nouvelles agences se présentent comme l'indice d'une crise systémique.

## II) *L'agence européenne comme indice d'une crise systémique ?*

Si elles sont dans l'ensemble techniquement plutôt bien évaluées, les Agences européennes font l'objet, comme on l'a vu en introduction, de nombreuses critiques. La Cour des comptes européenne, par exemple, leur reproche en 2008 une certaine carence quant à l'évaluation et au suivi de leur action. L'Assemblée nationale française déplore en 2006 la multiplication anarchique des agences, leur hétérogénéité et les tensions institutionnelles qu'elles génèrent au sein de l'UE. À sa suite, le Sénat français en 2009 considère également de manière critique le phénomène d'agencification dans l'UE, jugé « non maîtrisé », apportant peu de plus-value par rapport aux échelons nationaux, peu transparent et surtout mal évalué. La conjonction de ces controverses institutionnelles, notamment sur l'absence de

---

<sup>212</sup> Règlement (UE) n°1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, JOUE 2013, L 287, p.63-89 ; Règlement (UE) n° 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne des missions spécifiques confiées à la Banque centrale européenne en application du règlement (UE) n° 1024/2013, JOUE 2013, L 287, p.5-14). Le MSU sera applicable à partir du 4 novembre 2014.

<sup>213</sup> Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010, JOUE L 225, p.1-90.

transparence et de reddition des comptes de la part des agences, pointe donc vers une crise bien plus ample que celles qui peuvent affecter ponctuellement tel ou tel secteur d'action publique communautaire. De la sorte, les agences peuvent nous permettre de saisir des dynamiques critiques adressées à l'Union européenne elle-même, en tant que système politique.

Pour comprendre ce qu'est une crise systémique, on peut emprunter le registre conceptuel de Michel Dobry (2009) au sujet des conjonctures fluides : il désigne par ce terme la période de mobilisation et de contestation du pouvoir en lui-même (et non pas de ceux qui l'exercent) qui affecte simultanément plusieurs secteurs de la société, revêt plusieurs formes (révolution, mouvement social, insurrection, émeutes, putsch, scandales...), s'accompagne d'une remise en cause de la légitimité du pouvoir politique ainsi que d'intenses calculs stratégiques et d'anticipations tactiques de la part des protagonistes et qui est surtout marquée par une profonde incertitude quant à l'issue de la crise. Rapportée au jeu politique de l'Union (qui autorise toutefois assez peu l'emploi de cette grille conceptuelle par sa relative fermeture sociale)<sup>214</sup> et à la question plus spécifique des agences européennes, il s'agira plutôt ici d'évaluer la question des rapports de force entre certains acteurs européens (notamment entre la Commission et les États membres)<sup>215</sup> (1), ainsi que des moyens d'action dont ils disposent (les agences gouvernement-elles seulement avec des idées ou bien ont elles des moyens opérationnels, voire un pouvoir normatif ?) (2).

### 1) L'AESM, vecteur d'un gouvernement expert des mers européennes ?

Après avoir décrit l'AESM et vu son histoire, on peut maintenant « rentrer dans l'agence » et voir plus précisément le type d'acteurs et de travail qu'elle abrite. Force alors est de constater une certaine prééminence de la Commission dans son fonctionnement.

La gouvernance de l'institution est structurée autour de deux entités. On trouve d'abord le directeur exécutif qui représente l'agence et la gère (par exécution du budget et du programme de travail) : celui-ci est totalement indépendant, nommé par le conseil d'administration (sur une liste proposée par la Commission européenne) pour 5 ans, renouvelable une fois. Le profil des deux titulaires du poste démontre que la crédibilité du directeur exécutif nécessite une bonne connaissance technique du secteur du transport maritime ainsi qu'une certaine expérience des institutions européennes<sup>216</sup>. La deuxième entité de l'AESM est le conseil d'administration de 38 membres (soit 28 représentants des États membres<sup>217</sup>, deux représentants de l'Association européenne de libre-échange, quatre

---

<sup>214</sup> Voir à ce sujet Mégie, Vauchez, 2014.

<sup>215</sup> Au sujet de ce schéma bipolaire structurant des études européennes (intergouvernementalisme versus supranationalisme), il y a une certaine difficulté à classer les agences européennes. Celles-ci peuvent en effet être placées du côté d'une lecture supranationaliste puisqu'elles sont créées à la suite d'actes de délégation par la Commission, qu'elles dépendent de celle-ci et permettent souvent d'élargir son périmètre d'intervention. Mais d'un autre côté, les agences européennes restent contrôlées par les États membres et se cantonnent à des tâches techniques de coordination de politiques sectorielles nationales, permettant également de la sorte une analyse intergouvernementaliste.

<sup>216</sup> Willem de Ruyter a mené une carrière au sein de la Commission à partir de 1985, notamment à la DG Transports. En 2012, le finlandais Markklu Mylly le remplace : ex-officier dans la marine marchande puis fonctionnaire dans l'administration maritime finlandaise avant d'en devenir le directeur général, il occupe la fonction de directeur de l'association de promotion des ports finlandais mais appartient aussi au comité exécutif d'EPSO (organisation européenne des ports) : s'il n'a pas fait carrière au sein de la Commission, il jouit d'une grande légitimité dans les affaires de sécurité maritime.

<sup>217</sup> L'analyse de la liste des administrateurs montre que pour les pays dotés d'une façade maritime, les représentants nationaux proviennent des administrations maritimes (souvent au plus haut niveau : pour la France, il s'agit de la directrice des affaires maritimes du ministère

directeurs généraux représentant la Commission <sup>218</sup> et quatre professionnels des secteurs les plus concernés nommés par la Commission). Cette composition particulière informe sur les critiques portant sur le peu d'indépendance de l'AESM vis-à-vis de la Commission : celle-ci ne fait, certes, que proposer des noms de directeurs exécutifs (en respectant une obligation de compétence professionnelle), elle reste toutefois prédominante au CA puisqu'avec 4 voix, elle pèse dans un schéma de prise de décision réalisé par la majorité des 2/3 (soient 22 voix) mais qui se caractérise par des positions nationales souvent incohérentes – et donc des majorités dispersées.

Pour faire fonctionner l'Agence, on trouve une administration de plus en plus étoffée. Ici, le prisme technique s'impose particulièrement pour comprendre le travail de ces agents. En effet, tant l'organigramme (avec seulement trois unités sur neuf qui s'occupent de la gestion de la structure) que le personnel (essentiellement recruté sur la base de compétences et d'expériences et non de nationalités) <sup>219</sup> sont polarisés autour de la production d'une expertise de premier plan sur la question de la sécurité des transports maritimes. On peut donc se poser la question de savoir si l'AESM peut être vue comme un vecteur d'eupéanisation de la politique de transport maritime par un « gouvernement des experts » (Robert, 2010). Celle-ci a su acquérir une réputation d'excellence technique auprès des acteurs du transport maritime, car permettant une plus-value opérationnelle par rapport aux standards nationaux. Cette crédibilité conquise auprès des industriels maritimes et des professionnels de la mer qui pourtant, à l'époque, étaient réticents, doit à l'organisation de nombreux séminaires et un travail de certification des formations. Par ailleurs, la hausse continue des moyens attribués à l'agence contraste avec la décrue générale des budgets affectés aux administrations maritimes nationales. Dans la presse professionnelle maritime, l'AESM a ainsi pu être qualifiée « d'aiguillon qui s'ajoute à l'arsenal européen » (*Politique maritime*), de « quasi policier des océans » (*Lloyd's List*). Elle est également très bien évaluée dans le rapport d'information du Sénat réalisé en 2009 qui propose pourtant un point de vue très critique sur les agences européennes : l'AESM a réalisé un travail jugé essentiel de mise en commun et d'application des normes internationales relatives à la formation des gens de mer et à la prévention de la pollution concernant les contrôles par les États des navires au port. Cette plus-value technique de l'agence est enfin consacrée à travers l'évaluation menée en 2008 par un cabinet indépendant danois (COWI) auprès des divers acteurs du secteur (24 États membres, 12 membres de la Commission provenant des DG Tren et Env, quatre membres du Parlement européen et 20 membres de l'AESM). Dans cette enquête, les scores attribués à l'agence sont relativement élevés. Les meilleures notes y sont attribuées par les institutions supranationales (Commission, PE et membres de l'EMSA eux-mêmes), tandis que du côté des États membres, l'hétérogénéité d'appréciation du travail de l'agence l'emporte (avec une ligne de partage décrite dans le rapport entre « anciens » et « nouveaux » pays, les seconds étant plus positifs – mais sans plus de précision malheureusement sur l'identité de ces États membres...).

Auréolée de cette crédibilité experte, l'AESM a pu ainsi participer pleinement au processus d'institutionnalisation d'une véritable politique maritime intégrée de l'UE visant à dépasser le découpage jusqu'à présent sectoriel des enjeux maritimes pour les saisir de

---

de l'Environnement) ; pour les autres pays terriens, les administrateurs viennent des administrations nationales liées au transport fluvial.

<sup>218</sup> À savoir les la DG Budget, la DG Environnement et deux représentants pour la DG Transport et énergie.

<sup>219</sup> De ce point de vue, le personnel de l'EMSA provient essentiellement de pays dotés d'une façade maritime et d'une tradition d'administration de ce secteur (en 2007, il y a 28 Portugais, 19 Espagnols, 15 Français, 15 Britanniques, 12 Danois ou 11 Italiens, soit 62% des effectifs de l'agence).

manière intégrée dans des dispositifs spécifiques, comme le Livre vert pour une politique maritime européenne ou bien la directive-cadre Stratégie pour le Milieu Marin et ce, jusqu'à la création d'une DG Mare<sup>220</sup>. Ce renforcement sectoriel des enjeux maritimes, allant jusqu'à un « gouvernement des mers » (Saliou, 2010) se met en effet en place entre 2005 et 2007, à un moment où l'agence se renforce nettement. On peut ainsi faire l'hypothèse que la réussite opérationnelle de cette dernière a pu servir d'argument politique pour la plausibilité d'une extension à l'UE de compétences maritimes naguère détenues par les États membres, surtout dans un contexte de contraction des budgets alloués à ces enjeux. Pour autant, cette européanisation reste limitée. L'AESM a pu être présentée comme l'avant-garde d'un corps de garde-côtes européens, un véritable « bras armé » pour la politique maritime de l'UE. Si quelques États voient cette solution d'un œil favorable et si la standardisation des méthodologies et des équipements techniques promue par l'agence rendent ce scénario techniquement possible, l'hétérogénéité des services nationaux de surveillance des littoraux (parfois civils, parfois militaires) font qu'il reste très difficile de créer un corps européen de garde-côtes.

Dans le cas des agences créées en matière de surveillance prudentielle, la critique principale se situe sur un autre plan : leurs prérogatives normatives et le manque de lisibilité institutionnelle depuis la mise en place de l'Union bancaire.

## 2) Les autorités de surveillance bancaire, facteur de troubles institutionnels ?

Les nouveaux pouvoirs de l'AEMF/ESMA ont fait l'objet d'un arrêt prononcé par la Cour de justice<sup>221</sup>, à la suite d'un recours formé par le Royaume-Uni contre le règlement instituant cette agence. Cet arrêt était donc l'occasion de rendre compte plus précisément du statut des agences et des pouvoirs dont elles peuvent disposer. Sur le terrain des pouvoirs, la Cour de justice donne une réponse claire. Celle-ci suit un raisonnement en trois temps. Premièrement, elle applique la solution issue de l'arrêt *Meroni* à l'AEMF et la généralité de sa formulation laisse penser qu'elle a vocation à s'appliquer à d'autres agences<sup>222</sup>. Une telle solution a paradoxalement un caractère novateur en jurisprudence<sup>223</sup>, alors même que l'« ombre de Meroni » (Chamon, 2011) planait déjà sur toute création d'agences de l'Union européenne, exécutives ou de régulation. Cela s'explique notamment par la volonté de la

---

<sup>220</sup> Virginie Saliou (2010) montre que ce processus de création d'une politique européenne de la mer doit à la rencontre entre l'activisme de la nouvelle Commission européenne de José Manuel Barroso et la volonté de certains États (Portugal, France, Espagne, Royaume-Uni et Pays-Bas), organismes (comme la CPRM) et régions (notamment le Schleswig-Holstein et la Bretagne). Et cette politique communautaire nouvelle doit sa légitimation à une « mise en récit territorial », c'est-à-dire à la production d'énoncés sur une situation donnée à travers le passé, le présent, les dangers, les ressources et les acteurs sources : c'est notamment la valorisation de l'identité maritime de certains territoires et le fait de lier leur développement économique au bon état de la mer qui a permis de dépasser les cloisonnements socio-professionnels (et donc sectoriels) qui prévalaient jusque-là.

<sup>221</sup> CJUE, 22 janv. 2014, *Royaume-Uni et Irlande c/ Parlement et Conseil*, C-270/12 ; Sur les développements relatifs à l'analyse de l'arrêt, V. égal. « Les agences de l'Union européenne dans l'entre-deux constitutionnel », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p.337-348

<sup>222</sup> Arrêt commenté, point 41.

<sup>223</sup> Le Tribunal s'était simplement prononcé sur la compatibilité du programme MEDIA (qui n'est pas une agence) avec les exigences de l'arrêt *Meroni* (TPICE, 19 fév. 1998, *DIR International Film Srl et a. c/ Commission et United International Pictures y Cía SRC c/ Commission*, T-369/84 et T-85/95, Rec. 357, point 52).

Commission de protéger ses prérogatives exécutives, au point que l'utilisation de cette jurisprudence a pu apparaître comme portée par des raisons d'opportunité politique (Zwart, 2009). Dans un deuxième temps, la Cour explicite la substance de la « solution *Meroni* » : une délégation de pouvoirs qui vise un « pouvoir discrétionnaire, impliquant une large liberté d'appréciation, susceptible de traduire par l'usage qui en est fait une véritable politique économique » et opérant un « véritable déplacement de responsabilité », est incompatible avec les exigences du traité (à l'époque le traité CECA). En se concentrant ainsi sur la seule interdiction d'une large marge d'appréciation, la Cour de justice semble désavouer le Tribunal (Chamon 2014). Celui-ci a déjà admis d'une part que l'Office communautaire des variétés végétales devait entreprendre des jugements complexes et pour cela disposer d'un pouvoir discrétionnaire<sup>224</sup> et, d'autre part, que l'Agence européenne des produits chimiques avait une large marge d'appréciation dans un domaine qui implique des choix politiques, économiques et sociaux<sup>225</sup>.

Cela étant, et c'est le troisième temps du raisonnement, la Cour de justice considère en l'espèce que les pouvoirs dont est investie l'agence au titre de l'article 28 du règlement « vente à découvert » « sont encadrés de façon précise et sont susceptible d'un contrôle juridictionnel encadré par l'autorité délégante » et qu'ils « n'impliquent donc pas [...] que l'AEMF [soit] investie d'un large pouvoir discrétionnaire ». La Cour relève en effet que l'exercice de ces pouvoirs « est encadré par divers critères et conditions qui délimitent le champ d'action de l'AEMF » : d'une part, par le cas de menaces qui pèsent sur le bon fonctionnement et l'intégrité des marchés financiers auxquelles l'autorité doit parer de manière significative et montrer qu'elles ne suscitent pas d'arbitrage réglementaire et n'ont pas d'effet préjudiciable sur l'efficacité des marchés financiers, et, d'autre part, par la condition qu'aucune autorité nationale n'ait pris de mesure. Elle ajoute que les pouvoirs d'intervention de l'AEMF sont encadrés par l'obligation de consulter au préalable plusieurs instances, parmi lesquelles le Comité européen du risque systémique, de même que par l'adoption d'actes délégués par la Commission qui précisent les critères et les facteurs à prendre en compte par l'AEMF pour déterminer les cas où surviennent certains événements ou évolutions défavorables ainsi que les menaces visées à l'article 28. Toutes ces restrictions et mesures d'encadrement distinguent ainsi, selon la Cour, l'organisme en cause dans l'arrêt *Meroni* de l'AEMF. Ce raisonnement reste toutefois contestable, dans la mesure où les critères ne semblent pas plus objectifs dans le second cas que dans le premier. L'article 28, paragraphe 3 est formulé de telle manière qu'il laisse en réalité une large marge d'appréciation à l'AEMF. La Cour de justice donne l'impression que l'AEMF ne dispose pas de véritable marge d'appréciation, ce qui ne semble pourtant pas évident puisque les actes délégués qui encadrent son pouvoir sont eux-mêmes élaborés sur proposition de l'AEMF et que la Commission ne peut amender que difficilement cette proposition<sup>226</sup>.

La règle « *Meroni* » de l'interdiction d'une délégation d'un pouvoir avec une large marge d'appréciation est donc applicable aux agences, mais sous une forme édulcorée (sans évaluation du fait que l'autorité délégante possède bien ce pouvoir) et avec des critères plus souples. De plus, tout en élargissant la portée de l'arrêt *Meroni*, la Cour ne s'appuie plus sur le principe d'équilibre institutionnel qui en constituait pourtant l'un des fondements décisifs. Une telle omission (volontaire ou non) n'est pas neutre dans la mesure où c'est précisément en raison de la référence à l'équilibre institutionnel que l'arrêt *Meroni* a gagné sa postérité

---

<sup>224</sup> TPICE, 19 nov. 2008, *Shröder c/ OCVV*, T-187/06, Rec. 3151, point 59.

<sup>225</sup> TPICE, 7 mars 2013, *Rütgers c/ Agence européen des produits chimiques*, T-96/10.

<sup>226</sup> Règlement (UE) n°1095/2010, préc., art. 10.

(Hofmann et Morini, 2012) dans la doctrine, la jurisprudence<sup>227</sup> et la législation. Dès lors, on peut considérer que la Cour en « déconstitutionnalise » le fondement. En réorientant ainsi le sens et surtout le fondement de l'arrêt *Meroni*, la Cour prend implicitement la pleine mesure des évolutions apportées par le traité de Lisbonne concernant les agences<sup>228</sup>.

Par une référence expresse aux nouvelles dispositions du traité, la Cour écarte ensuite l'interdiction pour des autorités bénéficiant d'une délégation exécutive d'adopter des actes de portée générale, interdiction posée par l'arrêt *Romano*. En tout état de cause, l'arrêt *Romano* n'avait pas connu la même postérité que l'arrêt *Meroni*, et de nombreuses agences se sont vues attribuer un pouvoir normatif (qu'il soit de portée générale ou de portée individuelle). On a ainsi pu relever que l'élargissement des compétences de l'Union s'accompagne bien souvent de nouvelles tâches confiées à des agences, en raison du « déficit institutionnel » (Everson et Majone, 2001) qu'il crée. Ces agences sont sans aucun doute dotées du pouvoir d'édicter des normes individuelles, comme l'Office d'harmonisation du marché intérieur, l'Office communautaire des variétés végétales, l'Agence européenne pour la sécurité aérienne. Quant aux normes de portée générale, la question est plus délicate. Certaines d'entre elles, comme l'Agence européenne des médicaments, l'Agence européenne pour la sécurité des aliments ou l'Agence européenne pour la sécurité maritime, participent étroitement à l'élaboration de normes réglementaires, acquérant un pouvoir de décision *de facto*. Un pas supplémentaire est franchi avec les agences les plus récentes, telles que précisément les Autorités européennes de surveillance, dont la proposition peut n'être que très difficilement écartée par la Commission<sup>229</sup>.

Le Tribunal avait déjà pris la mesure du pouvoir normatif des agences, en leur reconnaissant l'attribution d'un pouvoir discrétionnaire et en consacrant, avec l'arrêt *Sogelma*, la possibilité de former un recours en annulation contre tout acte émanant d'un organisme de l'Union destiné à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers<sup>230</sup>. Le traité de Lisbonne a constitutionnalisé cette solution à l'article 263, alinéa 1, selon lequel la Cour de justice « contrôle aussi la légalité des actes des *organes ou organismes de l'Union* destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers »<sup>231</sup>. Si les agences ne sont pas mentionnées explicitement, la version anglaise du traité de même que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe indique que les agences relèvent de la notion d'« organisme » au sens de cet article. L'article 267 TFUE ouvre le renvoi préjudiciel en appréciation de validité aux actes adoptés par les « organismes de l'Union » et l'article 277 TFUE précise que l'exception d'illégalité s'applique à tout « acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union ». La Cour de justice déduit de ces dispositions que « le cadre

---

<sup>227</sup> L'avocat général inclut l'arrêt *Meroni* (et l'arrêt *Romano* d'ailleurs) dans le « droit constitutionnel de l'Union » (conclusions Jääskinen, point 26).

<sup>228</sup> AG Jääskinen, point 60 : « Les modifications apportées par le traité de Lisbonne, tant en ce qui concerne la clarification de la distinction entre les actes [normatifs] délégués et les compétences d'exécution, que les modifications qui enracinent le contrôle juridictionnel des actes des agences de l'UE dans l'architecture judiciaire de l'Union européenne, supposent que les arrêts *Romano* et *Meroni/Haute Autorité* soient restitués dans la structure contemporaine du droit constitutionnel de l'Union. »

<sup>229</sup> Règlement (UE) n°1095/2010, préc., art. 10.

<sup>230</sup> TPICE, 8 oct. 2008, *Sogelma c/ Agence européenne pour la reconstruction*, T-411/06, Rec. 2771, point 37.

<sup>231</sup> L'article 263 alinéa 5 TFUE dispose aussi que les « actes créant les organes et organismes de l'Union peuvent prévoir des conditions et modalités particulières concernant les recours formés par des personnes physiques ou morales contre des actes de ces organes ou organismes destinés à produire des effets juridiques à leur égard ». Italiques ajoutés.

institutionnel institué par le traité [...] permet explicitement aux organes et organismes de l'Union d'adopter des actes de portée générale ». L'arrêt *Romano* est écarté aux vues des évolutions du traité.

La Cour de justice consacre donc la légitimation passive des agences. Elle laisse toutefois en suspens la qualification positive des agences : relèvent-elles du pouvoir exécutif de l'Union ? En effet, les titulaires de cette fonction sont, en vertu de l'article 291 TFUE, soit les États, soit la Commission, « lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires ». En appliquant la jurisprudence *Meloni* à l'AEMF/ESMA, la Cour de justice laisse croire que l'agence bénéficie d'une délégation de compétence de la part de la Commission. Toutefois, cela est contestable, dans la mesure où les pouvoirs de l'AEMF/ESMA sont conférés par le législateur, qui ne dispose pas du pouvoir exécutif. Pourrait-il alors s'agir d'une délégation des États membres ?

À ces problèmes de délimitation des pouvoirs des nouvelles agences, s'ajoutent ceux relatifs à l'agencement avec les institutions dotées de nouveaux pouvoirs dans le cadre de l'Union bancaire. Alors que la jeune ABE se présentait comme l'institution naturelle pour assurer la supervision bancaire unifiée, elle est en réalité en dehors de l'Union bancaire, laquelle ne concerne que les États de la zone euro, contrairement à l'ABE qui concerne tous les États membres. Le mécanisme de surveillance unique (MSU) est ainsi confié à la Banque centrale européenne, en charge de la supervision des banques les plus importantes. Les raisons, synthétisées par R. Vabres, sont les suivantes : la BCE fait figure d'autorité plus indépendante que l'ABE, la BCE joue un rôle décisif dans le refinancement des banques. C'est donc par souci de cohérence que le pouvoir de supervision a été conféré à la BCE. Malgré une répartition des pouvoirs entre les deux institutions (schématiquement, détermination des règles par l'ABE, exécution par la BCE), il existe des risques de « conflits de pouvoir » (Vabres, 2016) : la BCE pourrait être amenée à adopter des normes techniques, alors que ce pouvoir est donné à l'ABE, de même que cette dernière dispose également de pouvoirs pour appliquer les normes prudentielles.

## Conclusion

On peut faire une conclusion en trois temps. Il s'agit tout d'abord d'acter que la forme « agence européenne » se révèle être plastique et pratique et peut surtout servir d'indice du gouvernement en réseaux propre à l'UE, caractérisé par un polycentrisme institutionnel, un morcellement du pouvoir, la multiplicité des lieux de décision et d'exécution, l'absence d'un réel centre politique et, à la place, une multiplicité de mécanismes permettant d'impliquer l'ensemble des acteurs en présence dans un secteur donné. Les agences complexifient donc le modèle décisionnel européen. Pour Laurie Boussaguet et Sophie Jacquot (2009), elles illustrent une « gouvernance par délégation » qui est une des quatre modalités de la nouvelle gouvernance européenne. Il s'agit alors de déléguer un certain nombre de prérogatives à des structures indépendantes dans le but d'eupéaniser la gestion d'enjeux déterminés, sans que cela s'accompagne d'une perte de souveraineté des États membres au profit de la Commission. On l'a vu, l'AESM tout comme l'AEMF et l'ABE ont pu servir de vecteur d'eupéanisation de secteurs d'action publique naguère verrouillés par les États membres.

En second lieu, l'agence européenne permet de voir cette forme de politique par l'expertise que promeut l'UE. Sous cet aspect, on peut en effet l'analyser comme un acteur politique déguisé. Il s'agit certes d'un organe technique, fonctionnant dans le registre de l'expertise et non de la représentation politique. Ainsi, elle échappe théoriquement aux pressions électorales ou institutionnelles. Se pose toutefois la question de sa responsabilité : les agences européennes sont-elles véritablement indépendantes dès lors que la Commission ou les États membres siègent dans leur conseil d'administration ? Ne permettent-elles pas au

contraire une sorte de déresponsabilisation du politique puisque la Commission peut se défausser sur l'expertise technique des agences en cas de conflit politique (Robert, 2010) ? De la sorte, les agences peuvent s'inscrire dans le cadre critique posé par Antoine Vauchez (2014), notamment au sujet de la « démocratie Potemkine » qu'est l'UE, terme empruntée aux façades en carton-pâte que le ministre russe du même nom avait érigé pour masquer la pauvreté des villages de Crimée traversés par l'impératrice Catherine II. Pour cet auteur, ce sont des institutions non élues, expertes et indépendantes (BCE, CJUE, Commission... et donc aussi les multiples agences exécutives) qui se sont installées aux marges de l'espace politique public et se sont arrogées le monopole de l'intérêt général européen, tandis que les acteurs politiques traditionnels (élus, Parlements, etc...) restaient cantonnés à un statut subalterne (comme le montrent les faux-semblants de la parlementarisation de l'UE). S'il y a bien une *polis* européenne, celle-ci se caractérise par le primat de l'expertise technique comme formule de légitimation politique. Celle-ci s'est ancrée dans la constitution pratique du Marché commun, qui a fourni aux institutions européennes une autorité en propre et dont découle une forme de mandat impératif constitué autour du « projet européen ». D'où l'affirmation d'une nécessaire indépendance statutaire (« véritable clé de voûte de la forme européenne de la légitimité politique ») de ces acteurs techniques vis-à-vis des acteurs politiques (c'est-à-dire émanant du suffrage universel).

D'où comme point conclusif ultime, la question de la reconnaissance des agences dans les Traités pour une nécessaire politisation et publicisation de ces entités.

## Références

- ALAM Thomas, « Les mises en forme savante d'un mythe d'action publique : la sécurité sanitaire », *Genèses*, n° 78, 2010, p.48-66.
- BARBIERI Dario, ONGARO Edoardo, « Les agences de l'UE : points communs et différences avec les agences publiques agissant au niveau national », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 74, n°3, 2008, p.419-446.
- BERGERON Henri, « La force d'une institution faible. Le cas d'une agence européenne d'information », *Politique européenne*, n°32, 2010, p.39-76.
- BERTRAND Brunessen, « La compétence des agences pour prendre des actes normatifs ; le dualisme du pouvoir d'exécution », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p.21.
- BOIN Arjen, HART Paul't, MCCONNELL Allan, « Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests », *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n°1, 2009, p.81-106.
- BONNEAU Thierry, « Union bancaire et autorité européenne des marchés financiers », in MARTUCCI Francesco, dir., *L'Union bancaire*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p.223-244.
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, « Les nouveaux modes de gouvernance », in DEHOUSSE Renaud, dir., *Politiques Européennes*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2009, p.409-428.
- BOUTELOUP Claire, *Amoco Cadiz, 1978-1998. Mémoires vives*, Cedre éditeur, Brest, 2008.
- CLÉMENT-WILZ Laure, « Le contrôle des agences de l'Union européenne », in Mélanges en l'honneur de J. Molinier, LGDJ, Paris, 2012, p.127-141.
- CLÉMENT-WILZ Laure, 2015, « Les agences de l'Union européenne dans l'entre-deux constitutionnelle », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p.337-348.
- CHAMON Merijn, "EU Agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea", *Common Market Law Review*, 2011, p.1055-1075.
- CHAMON Merijn, « The empowerment of agencies under the Meroni doctrine and article 114 TFEU : comment on United Kingdom v Parliament and Council (short-selling) and the proposed Single Resolution Mechanism », *European Law Review*, 2014, p.380-403.

CHITI Edoardo, « Les agences et l'administration directe dans l'Union européenne », in AUBY Jean-Bernard et DUTHEIL DE LA ROCHÈRE Jacqueline, dir., *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p.99-107.

CHITI Edoardo, « European Agencies' Rule-Making, Powers, Procedures and Assessment », *European Law Journal*, 2013, p.93-110.

DEHOUSSE Renaud, "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, 4 (2), 1997, p.246-261.

DEMORTAIN David, *Mettre les risques sous surveillance. L'outillage de la sécurité sanitaire des médicaments et des aliments en Europe*, thèse de science politique, ENS Cachan, 2006.

DESOMBRE Elizabeth R., *Flagging Standards. Globalization and Environmental, Safety, and Labor Regulations At Seas*, The MIT Press, Cambridge, 2006.

DERO-BUGNY Delphine, « Agences européennes », *JCl. Europe*, 2016.

DOBRY Michel, *Sociologie des crises politiques*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2009.

EVERSON Michelle et MAJONE Giandomenico, « Réforme institutionnelle : agences indépendantes, surveillance, coordination et contrôle procédural », in DE SCHUTTER Olivier, LEBESSIS Notis et PATERSON John (dir.), *La gouvernance dans l'Union européenne*, OPOCE, Luxembourg, 2001, p.139-183, spec. p.144.

DUPRÉ Sophie, GUY Emmanuel, « L'Agence Européenne pour la Sécurité Maritime : un produit des représentations d'acteurs ? », *Working Paper Médis*, n°74, 2010.

GUIGNER Sébastien, « L'influence de l'Union européenne sur les pratiques et politiques de santé publique : européanisation verticale et horizontale », *Sciences sociales et santé*, vol. 29, n°1, 2011, p.81-106.

HAURAY Boris, « Concurrence réglementaire contre santé publique ? Le contrôle des médicaments dans l'Union européenne », *Critique internationale*, n°29, 2005, p.87-106.

HOFMANN Hervin et MORINI Alessandro, "Constitutional aspects of the pluralization of the EU executive through « agencification »", *European Law Review*, 2012, p.419-443, spec. p.29

ITÇAINA Xabier et WEISBEIN Julien (dir.), *Marées noires et politique. Gestion et contestations de la pollution du Prestige en France et en Espagne*, L'Harmattan, Paris, 2011.

MAJONE Giandomenico, "The new European agencies: regulation by information", *Journal of European Public Policy*, 4 (2), 1997, p.262-75.

MARTUCCI Francesco, LASSERRE CAPDEVILLE Jérôme et KOVAR Jean-Philippe, « Le système européen de surveillance financière », *Europe*, étude 6, 2011.

MÉGIE Antoine, VAUCHEZ Antoine, « Crise, crises et crisologie européenne », *Politique européenne*, n° 44, 2014, p.8-22.

MOLINIER Joël, « Agences de l'Union européenne », *Rep. communautaire Dalloz*.

MOLINIER Joël, « Le régime contentieux des Agences de l'Union européennes », in COUZINET Jean-François, *Les agences de l'Union européenne - Recherche sur les organismes communautaires décentralisés*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, Toulouse, 2002, p.113.

MOLINIER Joël, dir., *Les agences de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p.221.

ROBERT Cécile, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de recherche », *Politique européenne*, n°32, 2010, p.7-38.

SALIOU Virginie, *Gouverner la mer. Jeux d'échelles et temporalités de l'action publique en Europe*, thèse de science politique, Université de Rennes-1, 2012.

SAURUGGER Sabine et TERPAN Fabien (éd.), *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*, Routledge, Londres, 2016.

VABRES Régis, « Autorité bancaire et Union européenne », in MARTUCCI Francesco, dir., *L'Union bancaire*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p.189-203.

VAUCHEZ Antoine, *Démocratiser l'Europe*, Seuil, Paris, 2014.

ZWART Thomas, « La poursuite du père *Meroni* ou pourquoi les agences pourraient jouer un rôle plus en vue dans l'Union européenne », in DUTHEIL DE LA ROCHÈRE Jacqueline, dir., *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p.159-173.

## CHAPITRE 7

### **La crise du terrorisme en Europe : la réponse législative française par les technologies numériques et les risques d'atteinte aux droits fondamentaux européens**

**Céline Castets-Renard**, PR UT1Capitole IRDEIC – Centre d'Excellence Jean Monnet, Membre de l'Institut Universitaire de France (IUF).

Le terrorisme constitue une menace majeure et sérieuse aujourd'hui en Europe, au point que l'on puisse sans doute parler de crise. Cette crise est d'abord une crise du modèle social européen : les attentats perpétrés en 2015 et 2016 en Europe, qu'il s'agisse de la France (Paris, Nice) ou de la Belgique (Bruxelles), sont pour la plupart le fait de citoyens européens<sup>232</sup>, de nationalité française ou belge que d'aucuns qualifient de « terrorisme domestique »<sup>233</sup>. Ces attentats témoignent du rejet du modèle social par des jeunes, issus de l'immigration ou non, prêts à commettre des actes de violence contre la société et contre eux-mêmes, allant jusqu'à se donner la mort au nom de l'Islam. Cette violence trouve un fondement idéologique, en dehors du bassin culturel et identitaire de l'Europe, dans un discours radical empruntant soit disant à la religion, et répandu par des chefs situés sur des lieux de combats ou parfois via des imams officiant sur le sol européen. Les États européens sont attaqués sur leur territoire en raison de leur modèle social mais aussi parfois de la politique militaire menée hors des frontières européennes par certains d'entre eux. La sécurité intérieure et la sécurité extérieure sont mises à mal et notre droit, fondé sur la territorialité, montre ses limites. Si une partie de la jeunesse européenne est en quête de repères, le constat est identique aux États-Unis, comme en témoignent les attentats commis à San Bernardino par un jeune citoyen de nationalité américaine.

Dans un contexte où des jeunes ne parviennent pas à s'imaginer un avenir en Europe, les médias sociaux numériques sont susceptibles de jouer un rôle essentiel pour entrer en communication avec cette population fragile en quête d'idéaux. Le but est de les détacher davantage encore de la société dans laquelle ils ne se reconnaissent pas jusqu'à les inciter à commettre des actes de violence en tous genres, même sans arme comme à Nice ou Berlin. Si le numérique n'est pas la cause du mal-être social de ces jeunes, il peut devenir le moyen d'incitation pour passer à l'acte violent. Les réseaux terroristes ont bien compris l'impact des images véhiculées par l'internet, et l'État Islamique maîtrise parfaitement cet outil de communication par la diffusion de milliers de vidéos et une forte présence sur les médias sociaux numériques.

Quant au cadre législatif de la sécurité nationale dans l'Union européenne, les dispositions des traités ne portent pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (art. 72 TFUE). L'Union doit toutefois œuvrer pour assurer un niveau élevé de sécurité, en particulier par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires (art. 67 TFUE). Pour reprendre les propos de M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme<sup>234</sup>, si la sécurité intérieure est une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres, ces derniers en assurent

---

<sup>232</sup> Notons toutefois que l'attentat de Berlin du 19 décembre 2016 a été perpétré par Anis Amri, de nationalité tunisienne.

<sup>233</sup> Trévidic, 2013, p.18.

<sup>234</sup> Audition par le Sénat pour son rapport publié en mars 2016 sur « l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », Rapport n° 442, sénateurs Philippe Bonnecarrère et Simon Sutour.

en l'état actuel 90%. Ils en sont donc les premiers responsables. En outre, le traité de Lisbonne dispose que les États membres sont les seuls responsables de la sécurité nationale, ce qui signifie que le secteur du renseignement échappe aux compétences de l'Union européenne. Les États membres en ont la compétence exclusive. Dès lors, l'échange d'informations repose sur des mécanismes de coopération, tributaires de la bonne volonté politique des gouvernants et des bonnes relations bilatérales qui peuvent s'établir entre États.

Face à la menace terroriste et aux attentats perpétrés sur leur territoire national, la réponse législative des États membres de l'UE fut d'adopter des lois en vue de renforcer la sécurité nationale. En France, ces mesures se sont d'abord traduites par l'adoption de lois anti-terroristes visant à protéger le territoire national par des interdictions de sortie des individus suspectés de vouloir se rendre dans des camps d'entraînement terroristes. La reconnaissance de ces « combattants étrangers terroristes » cherche à appréhender le phénomène relativement récent du Jihad. La volonté est alors de contraindre ces combattants dans leur libre circulation. La remise en cause du principe majeur de la libre circulation des citoyens européens du droit de l'UE révèle un autre aspect essentiel de l'atteinte ici portée aux valeurs de l'Europe.

La loi antiterroriste n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a ainsi créé le délit d'entreprise individuelle à caractère terroriste, une déclinaison personnelle du délit d'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste. L'interdiction administrative de sortie du territoire, codifiée à l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), a pour objectif d'empêcher des Français de se déplacer hors du territoire national, afin d'acquérir une compétence de lutte armée ou de se radicaliser davantage et devenir, à leur retour, un danger pour la sécurité nationale. Cette interdiction fut considérée comme nécessaire dans le but de faire face à la recrudescence de départ de jeunes Français vers des zones où l'apprentissage de la lutte armée peut se doubler d'un embrigadement idéologique. D'une durée de six mois, renouvelable jusqu'à deux ans, cette interdiction conduit au retrait immédiat du passeport et de la carte d'identité de la personne concernée. Cette mesure est prononcée par le ministre de l'Intérieur sous le contrôle du juge (tribunal administratif) <sup>235</sup>. Le fait de quitter ou de tenter de quitter le territoire français en violation d'une interdiction de sortie du territoire est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 € d'amende. La soustraction à l'obligation de restitution de son passeport et de sa carte nationale d'identité est punie de deux ans d'emprisonnement et de 4.500 € d'amende. Le décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger précise les modalités de mise en œuvre. Dans une décision du 14 octobre 2015, le Conseil constitutionnel a confirmé la conformité de cette disposition à la Constitution <sup>236</sup>.

Par ailleurs, la survenance des attentats sur le territoire français en janvier 2015 par le ciblage des journalistes de *Charlie Hebdo* a justifié l'adoption d'une loi sur le renseignement en juillet 2015 et le renforcement des services concernés. Des mesures particulièrement intrusives reposant sur des technologies de collecte massive de données ont alors été prises.

---

<sup>235</sup> Aux termes de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure :

« Tout Français peut faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il projette :

1° Des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes ;

2° Ou des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, dans des conditions susceptibles de le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français. »

<sup>236</sup> DC n° 2015-490 QPC, Point 11 : « Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, eu égard aux objectifs que le législateur s'est assignés et à l'ensemble de ces garanties, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'aller et de venir et la protection des atteintes à l'ordre public. »

En outre, après la commission des attentats de Paris en novembre 2015, la réaction directe fut de proclamer l'état d'urgence, prorogée à plusieurs reprises pour être en vigueur du 14 novembre 2015 au 15 juillet 2017<sup>237</sup>. Sur le fondement des différentes lois de prolongation, ont été autorisées des mesures touchant à la libre circulation des personnes et à la collecte de données, en particulier sous forme numérique. Enfin, la procédure pénale a été modifiée par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale ainsi que l'accès aux données numériques.

Cependant, certaines dispositions font douter de leur pertinence et surtout de leur conformité au droit de l'Union européenne. En effet, l'un des moyens utilisés par les pouvoirs publics est de se servir des nouvelles technologies comme outil de surveillance, au risque de porter atteinte à la protection des données personnelles et à la vie privée d'individus qui n'auraient pas été préalablement ciblés. Ainsi, la collecte massive des données est vue comme le meilleur moyen d'anticiper la menace terroriste face à des profils de terroristes variés, en apparence isolés (fameuse thèse discutable du « loup solitaire »<sup>238</sup>), et donc très difficiles à repérer. Les technologies doivent alors permettre de compenser ce manque de connaissance en décelant des comportements anormaux, notamment sur les réseaux sociaux. Mais ces mesures de collecte massive des données posent la question de leur efficacité et du respect des droits fondamentaux. Si ces lois réduisent les libertés individuelles, il est douteux qu'elles aient en contrepartie engendré un réel gain de sécurité<sup>239</sup>. Autrement dit, la pertinence d'une telle réponse législative peut être interrogée, alors même que l'on manque de moyens de mesurer sa réelle efficacité.

Rappelons que le droit de l'Union européenne protège les données personnelles en tant que telles à l'article 16§2 du TFUE et à l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'UE, renforcé par la protection de la vie privée à l'article 7 de la Charte. Le droit secondaire prévoit également la protection des données personnelles par la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données en cours de réforme par le règlement général du Parlement européen et du Conseil de la protection des données personnelles (règlement 2016/679 dit RGPD), adopté le 27 avril 2016. Une directive du même jour concerne la protection à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données. Cette directive porte sur les fichiers de police et justice et remplacera la décision-cadre 2008/977/JAI. En outre, la Cour de justice de l'Union européenne est venue rappeler à plusieurs reprises la protection des données personnelles sur le fondement de la Charte. Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a également adopté une jurisprudence protectrice des données personnelles sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui consacre le droit à la protection de la vie privée et familiale.

La lutte anti-terroriste à l'ère numérique occupe désormais une place essentielle, en raison de l'outil de communication qu'est internet mais aussi de la collecte facilitée d'informations personnelles recueillies par des outils technologiques. D'un côté, la technologie constitue une menace pour la sécurité, en facilitant la commission d'infractions

---

<sup>237</sup> Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions ; Loi n° 2016-162 du 19 février 2016 ; Loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 ; loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 ; Loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016.

<sup>238</sup> Trévidic, 2013, p.75.

<sup>239</sup> Il convient de rompre avec la balance sécurité/liberté opposant de façon caricaturale ces deux objectifs. Pour une présentation des arguments, voir : D. J. Solove qui évoque « the all or nothing choice », 2011.

de terrorisme, par la diffusion de propagande, le recrutement de jeunes sur le territoire européen et la communication lors du passage à l'acte violent. D'un autre côté, elle confère aux services de renseignements et enquêteurs des moyens de retrouver les auteurs d'infractions, au risque alors de faire peser une menace sur la protection de la vie privée et des données personnelles de la population entière. Ainsi, l'autorisation du législateur français de collecter massivement des données personnelles, dans l'espoir de repérer des personnes présentant de forts risques de passage à l'acte terroriste (I), interroge sur sa conformité aux droits fondamentaux de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe (II).

### I) *La collecte massive de données personnelles dans les lois françaises de prévention et lutte contre le terrorisme*

La France, particulièrement touchée par les attentats terroristes, a adopté plusieurs lois en réaction à cette menace, consacrant l'usage d'outils numériques, de nature à permettre la collecte de données personnelles. L'opulence législative est telle que l'on a pu évoquer un « empilement de lois sécuritaires »<sup>240</sup>. Tout d'abord, deux lois antérieures aux attentats de novembre 2015 perpétrés à Paris autorisent la collecte massive des données personnelles à des fins de sécurité nationale ou de renseignement : la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire et la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 sur le renseignement<sup>241</sup>. Sont ainsi massivement collectées les données PNR (*Passenger Name Record*) (1) et les données de connexion (2).

#### 1) La collecte massive des données PNR (Passenger Name Record)

Codifié à l'article L. 232-7 du Code de la sécurité intérieure, l'article 17 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire (LPM) dispose que « pour les besoins notamment de la prévention et de la constatation des actes de terrorisme et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, du rassemblement des preuves de ces infractions et de ces atteintes ainsi que de la recherche de leurs auteurs, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense, le ministre chargé des Transports et le ministre chargé des Douanes sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données, à l'exclusion des données sensibles, susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, ou les données qui concernent la santé ou la vie sexuelle de l'intéressé ». La lutte contre le terrorisme est ici le principal motif de recours à ce dispositif de collecte massive de données de l'ensemble de la population voyageant en avion.

Pour la mise en œuvre du traitement, les transporteurs aériens recueillent et transmettent les données d'enregistrement relatives aux passagers des vols à destination et en provenance du territoire national, à l'exception des vols reliant deux points de la France métropolitaine. Les transporteurs aériens sont également tenus de communiquer les données relatives aux passagers enregistrées dans leurs systèmes de réservation (dites données API : *Advanced Passenger Informations*). Ils informent les personnes concernées par le traitement. Les données ne peuvent être conservées que pour une durée maximale de cinq ans. Les modalités d'application ont été fixées par le décret n° 2014-1095 du 26 septembre 2014 portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « système API-

---

<sup>240</sup>[http://abonnes.lemonde.fr/police-justice/article/2016/12/02/au-dela-du-fiasco-de-la-decheance-de-nationalite-un-quinquennat-marque-par-les-lois-securitaires\\_5042243\\_1653578.html](http://abonnes.lemonde.fr/police-justice/article/2016/12/02/au-dela-du-fiasco-de-la-decheance-de-nationalite-un-quinquennat-marque-par-les-lois-securitaires_5042243_1653578.html).

<sup>241</sup> JO du 26 juillet 2015, p.12735. Pour un commentaire, voir notamment : Mastor, 2015, p.2018-2025.

PNR France ». Les données collectées sont énumérées à l'article R. 232-1 du Code de la sécurité intérieure et portent notamment sur : les nom (s), prénom (s), date de naissance ; adresse et coordonnées (numéro de téléphone, adresse électronique) ; les moyens de paiement, y compris l'adresse de facturation ; l'itinéraire complet pour le dossier passager concerné ; le nombre et autres noms de voyageurs figurant dans le dossier passager.

L'ampleur des données collectées et la durée de conservation sont remarquables, d'autant qu'il s'agit bien là de collecte massive de données de personnes indifférenciées pour lesquelles aucune volonté de commettre une infraction n'est constatée à leur égard. Toutes les personnes voyageant et quittant ou atterrissant en France sont concernées. Compte tenu de l'atteinte aux données personnes de tous les voyageurs aériens, on peut douter du respect du principe de proportionnalité. Le traumatisme généré par les moyens d'envergure utilisés par les terroristes ayant perpétré les attentats du 11 septembre aux États-Unis a conduit à la conclusion d'un premier accord PNR entre Washington et l'Europe. Plusieurs États membres ont parallèlement adopté leur propre dispositif de collecte des données PNR, finalement rejoint par l'ensemble de l'Union européenne avec l'adoption de la directive n° 2016/681 le 27 avril 2016<sup>242</sup>. Le Parlement européen s'est longtemps opposé à l'adoption de ce texte attentatoire à la protection de la vie privée et des données personnelles. Mais les attentats survenus sur le sol européen en 2015 ont fini par emporter la conviction. Au demeurant, l'adoption ce même jour du règlement général n° 2016/679 sur la protection des données personnelles fait figure de « monnaie d'échange » dans les débats vie privée *versus* sécurité. En tout état de cause, la collecte massive des données aériennes est vue comme un moyen de lutte contre le terrorisme, alors même que les modes opératoires du terrorisme ont changé depuis les attentats perpétrés en 2001 à New York. Les parcours qui mènent au Jihad et à son retour empruntent peu la voie aérienne. Ce qui fait penser que le procédé de collecte massive est non seulement disproportionné mais aussi peu efficace. Le respect du principe de nécessité est donc tout aussi douteux. Notons d'ailleurs que la question du respect de ces principes a été posé à la Cour de justice de l'Union européenne, concernant l'accord PNR conclu entre l'Union européenne et le Canada. La décision de la Cour est attendue avec impatience<sup>243</sup> et pourra être lue à la lumière des législations nationales et européenne.

## 2) La collecte massive des données de connexion

La collecte massive des données de connexion est légalement prévue, tant à des fins de sécurité nationale (a) que de renseignement (b).

### a) La collecte massive des données de connexion à des fins de prévention et lutte contre le terrorisme

L'article 20 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire, codifié aux articles L. 246-1 Code de la sécurité intérieure, prévoit que pour les finalités énumérées à l'article L. 241-2 (*la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous*), peut être autorisé le recueil, auprès des opérateurs de communications électroniques et des personnes mentionnées à l'article L. 34-1 du code des postes et des

---

<sup>242</sup> Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, JO L 119, 4.5.2016, p.132-149.

<sup>243</sup> D'autant plus que l'avocat général Paolo Mengozzi a rendu un avis (avis 1/15) partiellement réservé sur le respect du principe de proportionnalité.

communications électroniques (*opérateurs de services de communication électronique*), ainsi que des personnes mentionnées aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (*fournisseurs d'accès à l'internet et hébergeurs*), des informations ou documents traités ou conservés par leurs réseaux ou services de communications électroniques, y compris les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications (métadonnées).

Rappelons que si ces métadonnées ne sont pas considérées en tant que telles comme des données personnelles, elles peuvent toutefois permettre la ré-identification des personnes, comme le précise la CNIL<sup>244</sup> et des chercheurs en informatique<sup>245</sup>. Au demeurant, les informations portant sur les activités de communication d'un individu peuvent être très significatives et sont amplement de nature à porter atteinte à sa vie privée.

Ces informations ou documents sont sollicités par les agents individuellement désignés et dûment habilités des services relevant des ministres chargés de la Sécurité intérieure, de la Défense, de l'Économie et du Budget, chargés des missions prévues à l'article L. 241-2. Les demandes des agents sont motivées et soumises à la décision d'une personnalité qualifiée placée auprès du Premier ministre (CSI, art. L. 246-2). Les informations ou documents peuvent être recueillis sur sollicitation du réseau et transmis en temps réel par les opérateurs aux agents.

Le Premier ministre joue un rôle central dans ce dispositif<sup>246</sup>. D'aucuns soulignent que le renseignement est désormais « déprésidentialisé » au profit du Premier ministre. Ce dernier accorde par écrit l'autorisation de recueil de ces informations ou documents, sur demande écrite et motivée des ministres concernés, pour une durée maximale de trente jours. L'autorisation peut être renouvelée dans les mêmes conditions de forme et de durée. Il est vrai que cette autorisation est communiquée dans un délai de quarante-huit heures au président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) qui peut réunir la commission, s'il a des doutes sur sa légalité. Si cette dernière estime qu'il y a violation de la loi, elle adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce qu'il y soit mis fin (CSI, art. L. 246-3). La CNCIS dispose en outre d'un accès permanent au dispositif de recueil des informations ou documents mis en œuvre, afin de procéder à des contrôles, lui permettant d'adresser une recommandation au Premier ministre en cas de manquement. Ce dernier fait connaître à la commission les mesures prises dans un délai de quinze jours (CSI, art. L. 246-4). Le décret n° 2014-1576 du 24 décembre 2014 relatif à l'accès administratif aux données de connexion précise les modalités d'application.

On le voit, seul est prévu un contrôle administratif de la CNCIS, devenue la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) après l'adoption de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Ses pouvoirs

---

<sup>244</sup> Karayan, 16 avril 2015.

<sup>245</sup> Voir les propos de Daniel Le Métayer et Claude Castelluccia directeurs de recherche à l'INRIA (Institut national de recherche en informatique et en automatique) : [http://abonnes.lemonde.fr/pixels/article/2015/05/06/loi-renseignement-des-dizaines-de-milliers-de-personnes-vont-etre-suspectees-a-tort\\_4628392\\_4408996.html](http://abonnes.lemonde.fr/pixels/article/2015/05/06/loi-renseignement-des-dizaines-de-milliers-de-personnes-vont-etre-suspectees-a-tort_4628392_4408996.html).

<sup>246</sup> De Maison Rouge, 2016, p.48 et p.50 : « Là où le renseignement était un outil dépendant des ministères de tutelle, d'une part, et au-dessus de l'Élysée, d'autre part, il répond désormais, et de manière singulière, du Premier ministre qui, par essence, est un acteur politique, davantage que du Président de la République. »

sont limités puisqu'il ne s'agit que d'un pouvoir de recommandation (simple avis). En outre, son contrôle se déroule *a posteriori*. Parallèlement, aucun contrôle judiciaire du traitement des données n'est prévu et les motifs pour lesquels le traitement de données est autorisé sont nombreux et variés. Certains d'entre eux ne sont pas fondés sur des considérations de sécurité nationale mais sur des intérêts économiques. En outre, le nombre d'administrations autorisées à accéder aux données est important. Enfin, la durée de conservation de 30 jours peut paraître raisonnable, mais les données collectées le sont en temps réel, ce qui est particulièrement attentatoire à la vie privée. En conséquence, ces modalités d'application conjuguées font conclure que ce dispositif de collecte massive des données est très intrusif, d'autant plus que les citoyens utilisent aujourd'hui significativement des outils numériques générant des données de connexions et sur lesquels les collectes sont facilement réalisées. Ces outils numériques sont de véritables pépites informationnelles. En contrepartie, l'objectif de prévention du terrorisme est vague et général, et l'efficacité de poursuite de cet objectif, recherchée par la collecte massive de données portant sur l'ensemble de la population, non démontrée. Aucun résultat chiffré et vérifiable de l'efficacité de ces politiques publiques n'est effectivement donné.

b) La collecte massive des données de connexion à des fins de renseignement

Par ailleurs, la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement fut adoptée suite aux attentats de janvier 2015. L'article 1<sup>er</sup>, codifié à l'article L. 801-1 Code de la sécurité intérieure, rappelle que « le respect de la vie privée, dans toutes ses composantes, notamment le secret des correspondances, la protection des données personnelles et l'inviolabilité du domicile, est garanti par la loi. L'autorité publique ne peut y porter atteinte que dans les seuls cas de nécessité d'intérêt public prévus par la loi, dans les limites fixées par celle-ci et dans le respect du principe de proportionnalité ». Si cette loi fut une avancée notable et une première dans l'histoire française du renseignement<sup>247</sup> dans l'encadrement des pratiques et le contrôle judiciaire du Conseil d'État, elle n'est pas exempte de critiques.

En effet, le rappel du respect de la vie privée laisse ensuite place à des mesures peu respectueuses des droits. La loi encadre les techniques de surveillance utilisées en vue du renseignement, mais les motifs relatifs à leur recours sont particulièrement larges et nombreux. Est visé le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, soit : l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ; les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ; la prévention du terrorisme ; la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions ; la prévention des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous ; la prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ; la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ; la prévention de la prolifération des armes de destruction massive (CSI, art. L. 811-3).

On dépasse là encore les seuls motifs de sécurité nationale pour englober aussi des raisons économiques au sujet desquels la légitimité de l'usage de ces techniques de collecte

---

<sup>247</sup> L'article R. 811-1 CSI définit les services spécialisés de renseignement : « La direction générale de la sécurité extérieure, la direction de la protection et de la sécurité de la défense, la direction du renseignement militaire, la direction générale de la sécurité intérieure, le service à compétence nationale dénommé "direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières" et le service à compétence nationale dénommé "traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins". »

mérite d'être démontrée. En outre, la notion de prévention est large et peut aisément donner lieu à des dérives.

Au plan procédural, la mise en œuvre sur le territoire national des techniques de recueil de renseignement est soumise à l'autorisation préalable du Premier ministre (CSI, art. 821-1). La demande précise : 1° La ou les techniques à mettre en œuvre ; 2° Le service pour lequel elle est présentée ; 3° La ou les finalités poursuivies ; 4° Le ou les motifs des mesures ; 5° La durée de validité de l'autorisation ; 6° La ou les personnes, le ou les lieux ou véhicules concernés (CSI, art. L. 821-2). L'autorisation préalable du Premier ministre est délivrée après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), ex-CNCIS. Cette autorité administrative indépendante, composée de neuf membres (CSI, art. L. 831-1)<sup>248</sup>, n'a, une fois encore, qu'un pouvoir d'avis, alors que le Premier ministre conserve également un rôle essentiel dans l'autorisation du dispositif.

De sa propre initiative ou lorsqu'elle est saisie d'une réclamation de toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard, la commission procède au contrôle de la ou des techniques invoquées en vue de vérifier qu'elles ont été ou sont mises en œuvre dans le respect de la loi. Elle notifie à l'auteur de la réclamation qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires, sans confirmer ni infirmer leur mise en œuvre (CSI, art. L. 833-4). Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15.000 € d'amende le fait d'entraver l'action de la commission. Celle-ci peut adresser à tout moment au Premier ministre, au ministre responsable de son exécution et au service concerné une recommandation pour interrompre une technique et détruire les renseignements collectés, lorsqu'elle estime qu'une autorisation a été accordée, une technique mise en œuvre ou encore une collecte, transcription, extraction, conservation ou destruction des renseignements collectés effectuées, en méconnaissance de la loi (CSI, art. L. 833-6). On retrouve les limites précédemment évoquées. Toutefois, la CNCTR exerce un contrôle que les personnes requérantes ne peuvent pas exercer elles-mêmes directement pour des raisons évidentes de secret de défense nationale. Elles ont également l'initiative du contrôle, car comment les individus pourraient-ils faire un recours si par hypothèse ils ignorent la mise en œuvre de techniques de renseignement ?

Quant au contrôle judiciaire, le Conseil d'État statue sur les recours formés contre les décisions relatives à l'autorisation et à la mise en œuvre de ces techniques et ceux portant sur la conservation des renseignements collectés. Il peut être saisi par toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard et justifiant la mise en œuvre préalable de la procédure de contrôle administratif auprès de la CNCTR. Il peut également être saisi par la Commission elle-même (CSI, art. L. 833-4), pour dépasser les difficultés précitées d'ignorance de la surveillance par les personnes concernées. Le décret n° 2015-1211 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 précise le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État. Le 19 octobre 2016, la formation spécialisée du Conseil d'État a rendu ses quinze premières décisions relatives à la mise en œuvre de techniques de renseignement et au fonctionnement de fichiers intéressant la sûreté de l'État<sup>249</sup>. Il a rejeté toutes les requêtes<sup>250</sup> en estimant que les dispositions légales avaient été respectées, sans naturellement préciser si la personne concernée avait ou non fait l'objet de mesures de surveillance, par souci de respecter le secret de défense nationale. Dès lors, il est difficile de savoir si le Conseil d'État a correctement exercé son rôle de contrôle. Il lui faudra à l'avenir démontrer sa capacité à

---

<sup>248</sup> Le décret du 1er octobre 2015 relatif à la composition de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement désigne les membres.

<sup>249</sup> <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Contrôle-des-techniques-de-renseignement>.

<sup>250</sup> Latour, 14 novembre 2016, p.1199.

s'opposer à l'État en le condamnant <sup>251</sup>, quand cela s'avèrera nécessaire. Dans ces circonstances, il est difficile d'évaluer l'effectivité du contrôle.

Quant aux techniques de recueil de renseignement soumises à autorisation, l'article 5 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 codifié à l'article L.851-3 Code de la sécurité intérieure autorise la collecte de données de connexion. Pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, il peut être imposé aux opérateurs de communication électronique et aux fournisseurs d'accès à l'internet, « la mise en œuvre sur leurs réseaux de traitements automatisés destinés, en fonction de paramètres précisés dans l'autorisation, à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste ». Ces traitements automatisés utilisent exclusivement les informations ou documents traités ou conservés par leurs réseaux ou services de communications électroniques, y compris les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications, sans recueillir d'autres données que celles qui répondent à leurs paramètres de conception et sans permettre l'identification des personnes auxquelles les informations ou documents se rapportent. Il s'agit là encore de métadonnées qui, rappelons-le, sont de nature à permettre une ré-identification des individus. La première autorisation d'utilisation de cette technique est délivrée pour une durée limitée à deux mois, et la demande de renouvellement doit comporter un relevé du nombre d'identifiants signalés par le traitement automatisé et une analyse de la pertinence de ces signalements.

Ce dispositif dit de « boîte noire » a été fortement critiqué. Il implique l'installation, auprès des fournisseurs d'accès à internet et opérateurs de communications électroniques, d'un dispositif d'analyse automatique de données créé par les services de renseignement et censé révéler une menace terroriste de manière automatisée. Le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve a précisé que, quelle que soit la portée de cette boîte noire, c'est-à-dire la quantité de données qu'elle va collecter et analyser, il ne s'agirait pas de surveillance massive puisque seules les données repérées par ordinateur feraient l'objet d'une analyse humaine, soumise au contrôle de la CNCTR. Autrement dit, toutes les données sont collectées, mais seule une portion est exploitée par les analystes.

Une telle affirmation est peu convaincante. En effet, on ignore quelle portion du trafic sera soumise à l'analyse de l'algorithme, aussi la qualification de collecte massive n'est-elle pas excessive, en l'absence d'accès aux paramètres de l'algorithme et à ses conditions de mise en œuvre. En outre, une collecte de données est en soi un traitement, aussi y a-t-il bien traitement massif de données personnelles et il est indifférent d'affirmer que l'ensemble de ces données ne sera pas effectivement analysé. Dans ces conditions, il y a bien là un risque d'atteinte aux libertés fondamentales, en particulier à la protection de la vie privée et des données personnelles. En outre, aucun contrôle de la CNIL n'est prévu et la CNCTR a un pouvoir limité de donner un simple avis. Le contrôle juridictionnel assuré par le Conseil d'État est bienvenu mais, on l'a vu, son effectivité n'est pas garantie. Le juge judiciaire est écarté de la procédure, en dépit de l'article 66 de la Constitution qui en fait le gardien des libertés. Il faut rappeler cependant l'interprétation stricte bien établie du Conseil constitutionnel <sup>252</sup> qui limite la portée de l'article 66 de la Constitution aux seules privations de liberté.

Dans cette lignée, la décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 concernant la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 confirme l'interprétation de l'article 66 pour asseoir en l'espèce

---

<sup>251</sup> Latour, 2016.

<sup>252</sup> Voir notamment : Cons. const., 19 janv. 2006, n° 2005-532 DC.

et sans aucune ambiguïté la compétence du Conseil d'État. Sur le fond, le Conseil constitutionnel a validé l'essentiel du texte de loi. Les députés requérants arguaient que, compte tenu du nombre de données susceptibles d'être contrôlées dans le cadre des dispositifs techniques de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure et de l'insuffisance des garanties concernant les « faux positifs », la technique prévue par ces dispositions porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée. Mais, selon le Conseil constitutionnel, cette technique de recueil de renseignement est mise en œuvre dans des conditions et avec des garanties suffisantes, aussi ne porte-elle pas une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée. Cette décision est discutable, car toutes ces dispositions permettent en réalité une collecte massive de données personnelles dont la compatibilité avec le droit de l'UE et du conseil de l'Europe, en particulier avec le principe de proportionnalité voire de nécessité, est très douteuse. Ce dispositif devrait être mis en œuvre en 2017 et sans doute pourra-t-on alors avoir une vision plus claire de l'ampleur des collectes de données réalisées et de leur conformité aux droits fondamentaux européens.

Outre la question de la collecte massive de données de toutes les personnes résidant en France, l'utilisation d'un algorithme et le manque de transparence sur ses modalités de fonctionnement ne permettent pas de comprendre les résultats auxquels il aboutit puisqu'ils sont par définition inconnus des personnes visées. Il est donc tout aussi impossible de les contester. Les « faux positifs » risquent d'être en nombre significatif<sup>253</sup> et privés de moyens de prouver leur bonne foi, en violation même de la présomption d'innocence. À l'heure où la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 « pour une république numérique » pose un principe de transparence algorithmique, dès lors qu'un traitement automatisé mis en œuvre par l'administration aboutit à des décisions individuelles (art. 4<sup>254</sup> et 6<sup>255</sup> de la loi), la transparence ne franchit pas les portes des services de renseignement qui cultivent, sur ce point, le secret. Il est vrai que ces dispositions comportent des exceptions liées « à la recherche et à la prévention d'infractions, par les services compétents, de toute nature ». Ce secret est naturellement nécessaire pour le bon accomplissement de la mission des services de renseignement mais pose problème lorsqu'il s'agit de manipuler les données d'une population entière non ciblée. Au demeurant, l'utilisation d'algorithmes prédictifs est contestable en soi, en particulier lorsqu'il s'agit des missions de police ou de justice<sup>256</sup>.

On le voit, l'encadrement législatif et le contrôle judiciaire, des activités de renseignement sont récents, encore en construction<sup>257</sup> et imparfaits en France mais aussi

---

<sup>253</sup> Voir la note technique de l'INRIA :

<http://m0.libe.com/blogs/sciences.blogs.liberation.fr/2015/05/13/265206918-note-interne-de-l-inria.pdf>

<sup>254</sup> « Art. L. 311-3-1 C. des relations entre le public et l'administration. - Sous réserve de l'application du 2° de l'article L. 311-5, une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite en informant l'intéressé. Les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande. »

<sup>255</sup> « Art. L. 312-1-3 C. des relations entre le public et l'administration. - Sous réserve des secrets protégés en application du 2° de l'article L. 311-5, les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2, à l'exception des personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à un seuil fixé par décret, publient en ligne les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de leurs missions lorsqu'ils fondent des décisions individuelles. »

<sup>256</sup> Garapon, 2017.

<sup>257</sup> Voir la censure du Conseil constitutionnel (Cons. const., 21 oct. 2016, n° 2016-590 QPC) portant sur régime dérogatoire instauré à l'article L. 811-5 du Code de la justice administrative relatif aux communications hertziennes. Cet article ne soumettait pas leur surveillance au

ailleurs en Europe<sup>258</sup>. En outre, la loi du 24 juillet 2015 a été adoptée dans un contexte délicat d'attentats terroristes, alors même que la tentation de collecter massivement des données de la population dans son intégralité est particulièrement forte. Cette collecte massive des données personnelles doit être confrontée à la protection judiciaire des droits fondamentaux européens. Le regard du juge sur la loi s'avère critique.

## II) *La collecte massive de données personnelles dans la lutte contre le terrorisme à l'épreuve des juges européens des droits fondamentaux*

Rappelons d'abord que le droit français ne consacre pas dans sa constitution la protection des données personnelles, contrairement à d'autres États membres de l'UE, tel l'Allemagne. Cependant, ce silence n'empêche pas d'élever cette protection au rang de droit fondamental, sur le fondement de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et de la Convention européenne des droits de l'homme, suivant la hiérarchie des normes. Dès lors, les lois nationales qui pourraient être adoptées pour prévenir ou lutter contre la menace terroriste n'en doivent pas moins respecter les droits fondamentaux à la vie privée (art. 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) et à la protection des données personnelles (art. 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE). Or, la Cour européenne des droits de l'homme (1) et la Cour de justice de l'UE (2) ont eu toutes deux l'opportunité de se prononcer sur la légalité des collectes massives de données personnelles par les États, ce qui fait d'autant plus douter de la légalité des lois françaises de lutte contre le terrorisme sur ce point.

### 1) Le contrôle judiciaire de la collecte massive des données personnelles par la Cour EDH

Dès 2008, la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée sur la conformité de la collecte d'empreintes digitales à des fins policières avec l'article 8 de la Convention européenne des droits dans l'arrêt *Marper* (CourEDH, 4 déc. 2008, *S et Marper c. Royaume-Uni*, Req. n° 30562/04 et 30566/04, § 103). La Cour décide alors que : « La protection des données à caractère personnel joue un rôle fondamental pour l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention. La législation interne doit donc ménager des garanties appropriées pour empêcher toute utilisation de données à caractère personnel qui ne serait pas conforme aux garanties prévues dans cet article (voir, *mutatis mutandis*, *Z c. Finlande*, précité, § 95). La nécessité de disposer de telles garanties se fait d'autant plus sentir lorsqu'il s'agit de protéger les données à caractère personnel soumises à un traitement automatique, en particulier lorsque ces données sont utilisées à des fins policières. Le droit interne doit notamment assurer que :

- ces données sont pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées (principes de nécessité et de minimisation),
- et qu'elles sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées (préambule et article 5 de la Convention sur la protection des données et principe 7 de la recommandation R(87)15 du Comité des ministres visant à réglementer

---

contrôle de la CNCTR. Bien que centrée sur le domaine radioélectrique dans sa globalité, la surveillance permet de recueillir des données individualisables. Le législateur devrait prévoir un régime de contrôle comparable aux communications électroniques.

<sup>258</sup> Voir le rapport Korff, Wagner, Powles, Avila et Buermeyer, janvier 2017 : [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2894490](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2894490).

l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police) (principe de finalité).

Le droit interne doit aussi contenir des garanties aptes à protéger efficacement les données à caractère personnel enregistrées contre les usages impropres et abusifs (voir notamment l'article 7 de la Convention sur la protection des données). »

Également, un arrêt *M. K. c. France* rendu plus récemment en 2013 (Cour européenne des droits de l'homme, 18 avril 2013, *M. K. c. France*, n° 19522/09, § 35), a abouti à une solution comparable. La Cour rappelle que la nécessité de garanties dans le traitement de données à caractère personnel se fait d'autant plus sentir lorsqu'il s'agit de protéger les données à caractère personnel soumises à un traitement automatique, en particulier lorsque ces données sont utilisées à des fins policières. Elle rappelle les conditions précédemment posées dans l'arrêt *Marper*.

S'agissant plus précisément d'interception de données de communication électroniques, la Cour européenne s'est prononcée dans deux importants arrêts : *Zakharov* (Cour EDH, 4 déc. 2015, *Roman Zakharov c. Russie*, Req. n° 47143/06) et *Szabo* (Cour EDH, 12 janv. 2016, *Szabo et Vissy c. Hongrie*, Req. n° 37138/14, §73). L'affaire *Zakharov* concerne la surveillance et les interceptions de communication de téléphonie mobile mises en œuvre par la Russie. La Cour considère qu'il y a une violation de l'article 8 de la Conv. EDH (droit au respect de la vie privée et des correspondances).

Le premier apport de l'arrêt *Zakharov* consiste à reconnaître au requérant la qualité de victime par le simple fait qu'il puisse potentiellement faire l'objet d'une mesure de surveillance qu'il est par définition dans l'impossibilité de prouver. Eu égard au défaut de recours au niveau national ainsi qu'au caractère secret des mesures de surveillance et au fait que celles-ci touchent tous les usagers des services de communications de téléphonie mobile, la Cour estime justifié d'examiner la législation pertinente dans l'abstrait, et non du point de vue d'un cas spécifique de surveillance dont M. Zakharov aurait été victime. En outre, la Cour considère que M. Zakharov n'avait pas à prouver qu'il était exposé au risque de voir intercepter ses communications. En effet, dès lors que l'ordre interne n'offre pas de recours effectif à la personne qui pense avoir fait l'objet d'une surveillance secrète, la simple existence de la législation incriminée constitue en soi une ingérence dans l'exercice par M. Zakharov de ses droits découlant de l'article 8.

Le second apport réside dans le fait que la Cour admette que si l'interception de communications poursuit des buts légitimes que sont la protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique, la prévention des infractions pénales et la protection du bien-être économique du pays, elle doit toutefois présenter des garanties adéquates et effectives contre les abus. En l'absence de telles garanties, un système de surveillance secrète destiné à protéger la sécurité nationale risque de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre. En l'espèce, les dispositions du droit russe régissant l'interception de communications ne comportent pas de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et le risque d'abus inhérent à tout système de surveillance secrète, risque particulièrement élevé dans un système où les services secrets et la police jouissent grâce à des moyens techniques d'un accès direct à l'ensemble des communications de téléphonie mobile. La législation russe ne précise pas notamment les circonstances dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent recourir à des mesures de surveillance secrète, la durée de ces mesures, les procédures relatives à l'autorisation de l'interception, ainsi qu'à la conservation et à la destruction des données interceptées. Enfin, la loi n'organise aucun contrôle des interceptions. Les recours contre les dispositifs d'interception de communications sont subordonnés au fait qu'ils soient ouverts uniquement aux personnes en mesure de prouver l'interception. Or, l'obtention d'une telle preuve est impossible en l'absence de tout système de notification ou de possibilité

d'accès aux informations sur les interceptions, aussi l'effectivité des recours est-elle ici fortement compromise.

Par cette décision, la Cour européenne précise très concrètement les conditions de légalité de dispositifs de surveillance pour des motifs de sécurité nationale qui doivent être légalement posées.

Enfin, dans l'arrêt *Szabo*, la Cour s'est prononcée sur la législation hongroise en matière de lutte contre le terrorisme et conclut à la violation du droit à la vie privée. Les requérants étaient deux employés d'une ONG hongroise. Confirmant son interprétation sur la notion de « victime », la Cour estime que le droit à la vie privée et familiale n'est pas un droit absolu, permettant à un État d'interférer avec ce droit sans que cela n'entraîne *ipso facto* la violation de la Convention, à condition que l'interférence en question respecte trois exigences : avoir une base légale, poursuivre un but légitime, et être proportionnelle (ou « nécessaire »). Si, en l'espèce, les mesures internes constituent bien une interférence avec le droit à la vie privée et familiale, reste à vérifier le respect des trois exigences.

Concernant l'exigence de proportionnalité, la Cour rappelle les critères établis par sa jurisprudence antérieure en matière d'opérations de surveillance secrètes (arrêt *Zakharov*) portant sur des garanties matérielles et procédurales. La Cour tient compte de toutes les circonstances de l'espèce : la nature, la portée et la durée des mesures de surveillance secrète, les fondements pour ordonner de telles mesures, les autorités compétentes pour les autoriser, les mener ou les superviser, et le type de recours prévus en droit interne. Concernant les garanties matérielles, six critères minimaux ont un rôle préventif quant aux abus de pouvoir (§56) : la nature des infractions qui peuvent donner lieu à un ordre d'interception, la définition des catégories de personnes susceptibles d'avoir leur téléphone sous écoutes, une limitation de la durée des écoutes, la procédure à suivre pour analyser, utiliser et stocker les données obtenues, les précautions à prendre lorsque les données sont transmises à des tiers, et les circonstances dans lesquelles les enregistrements peuvent ou doivent être effacés ou détruits.

La Cour décide en l'espèce que pratiquement n'importe qui en Hongrie peut être soumis à une surveillance secrète, étant donné que la législation ne décrit pas les catégories de personnes qui, en pratique, peuvent voir leurs communications interceptées. D'autres éléments sont critiqués par la Cour, tenant notamment à la durée de la surveillance (90 jours) et à l'absence de contrôle judiciaire, justifiant la condamnation par la Cour. En résumé, dans la mesure où les dispositifs d'interception des communications peuvent potentiellement n'importe qui en Hongrie, que pareille mesure peut être ordonnée par le pouvoir exécutif sans aucun contrôle et ne fait pas l'objet d'une appréciation de la question de savoir si elle est strictement nécessaire, que les nouvelles technologies permettent au gouvernement d'intercepter facilement des masses de données concernant des personnes se trouvant même en dehors de la catégorie initialement visée par l'opération, et vu l'absence de toute mesure de recours effectif, judiciaire ou autre, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

Si on confronte la loi française sur le renseignement du 24 juillet 2015 aux conditions posées par la Cour européenne des droits de l'homme, sa conformité est douteuse. En particulier, se pose la question de la légalité des dispositifs de collecte en masse des données personnelles via les communications électroniques sur une population indifférenciée. Les critiques précédemment formulées prennent ici tout leur sens. À la lumière du fort degré de contrôle exercé *in concreto* par la Cour européenne sur le respect des principes de nécessité et proportionnalité, la loi française pourrait être jugée contraire à l'article 8 de la Conv. EDH.

Dès lors, le sort des recours exercés notamment <sup>259</sup> par l'Association de la presse judiciaire et par le Conseil de l'Ordre des avocats de Paris devant la Cour européenne est fortement attendu.

Au demeurant, les doutes sur la légalité de la loi du 24 juillet 2015 sur le renseignement sont confirmés à la lecture de la jurisprudence de la Cour de justice.

## 2) Le contrôle judiciaire de la collecte massive des données personnelles par la CJUE

Dans différentes affaires, la Cour de justice a également eu à connaître du respect de directives ou lois nationales en matière de sécurité avec la protection des données personnelles.

Dans le fameux arrêt *Digital Rights Ireland* (CJUE, 8 avr. 2014, *Digital Rights Ireland*, aff. C-293/12 et C-594/12), la Cour de justice a invalidé la directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE. Exerçant un contrôle sur le fondement des articles 7 (vie privée) et 8 (données personnelles) de la Charte, la Cour estime qu'il existe une ingérence dans ces droits qui peut être justifiée si la limitation de leur exercice est prévue par la loi et respecte leur contenu essentiel (article 52§1 de la Charte). En outre, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées à ces droits et libertés que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (§38).

En l'espèce, la Cour estime que l'ingérence est justifiée en raison de l'accroissement important des possibilités offertes par les communications électroniques. Les données relatives à l'utilisation de celles-ci sont particulièrement importantes et constituent donc un instrument utile dans la prévention des infractions et la lutte contre la criminalité. Leur conservation aux fins de permettre aux autorités nationales compétentes de disposer d'un accès éventuel à celles-ci répond effectivement à un objectif d'intérêt général (§44). Mais, si le principe de nécessité est respecté, tel n'est pas le cas du principe de proportionnalité. Citant l'arrêt *Marper* (§47), la Cour estime que la directive 2006/24 ne prévoit pas de règles claires et précises régissant la portée de l'ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte. Force est donc de constater que cette directive comporte une ingérence dans ces droits fondamentaux d'une vaste ampleur et d'une gravité particulière dans l'ordre juridique de l'Union, sans qu'elle soit précisément encadrée par des dispositions permettant de garantir qu'elle est effectivement limitée au strict nécessaire et proportionnée.

Récemment, dans l'arrêt *Tele 2* (CJUE, 21 décembre 2016, *Tele 2 Sverige AB contre Post-och telestyrelsen*, aff. C-203/15 et C-698/15), la Cour décide que l'article 15§1 de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques), s'oppose à une réglementation nationale prévoyant, à des fins de lutte contre la criminalité, une conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données relatives au trafic et des données de localisation de tous les abonnés et utilisateurs inscrits concernant tous les moyens de communication électronique, sur le fondement des articles 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52§1 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette décision

---

<sup>259</sup> Treize plaintes auraient été déposées : <https://www.nextinpact.com/news/99109-devant-cedh-13-plaintes-contre-france-et-sa-loi-renseignement.htm>.

concerne la loi suédoise mais on ne voit pas comment la loi française échapperait aux mêmes critiques.

La question de la conformité du droit français à la jurisprudence de la Cour de justice est clairement posée à la lumière des arguments développés aux points 57 et 58 de la décision *Digital Rights Ireland* et de la décision *Tele 2*. La Cour reproche ainsi à la directive 2006/24 de concerner de manière généralisée toute personne et tous les moyens de communication électronique, ainsi que l'ensemble des données relatives au trafic, sans qu'aucune différenciation, limitation ni exception soient opérées en fonction de l'objectif de lutte contre les infractions graves (§57). En particulier, la directive 2006/24 concerne de manière globale l'ensemble des personnes faisant usage de services de communications électroniques, sans toutefois que les personnes dont les données sont conservées se trouvent, même indirectement, dans une situation susceptible de donner lieu à des poursuites pénales. Elle s'applique donc même à des personnes pour lesquelles il n'existe aucun indice de nature à laisser croire que leur comportement puisse avoir un lien, même indirect ou lointain, avec des infractions graves (§58). Or, la difficulté est identique avec la loi française du 24 juillet 2015 sur le renseignement puisqu'elle a vocation à s'appliquer indifféremment à tous les usagers des communications électroniques. Certes, la loi prévoit des limites et en particulier organise une destruction des données non pertinentes dans un délai de 30 jours. Mais le public dont les données sont initialement collectées est indifférencié, non ciblé.

Pour conclure, « là où l'accent a été considérablement mis sur les moyens techniques (écoutes, interceptions, géolocalisation...), il semblerait que ce soit au détriment de l'action portée sur le terrain, ce qu'il convient de nommer le renseignement humain »<sup>260</sup>. On voit ainsi au travers des législations récentes anti-terroristes que le renseignement technologique prend de plus en plus de place au détriment du renseignement humain. La machine supplante l'homme, au risque de perdre le contrôle, ce qui soulève des questions d'efficacité mais aussi d'éthique sur le fait de ne plus être en mesure de rendre compte de la surveillance exercée et, plus globalement, des décisions prises. Cette délégation de compétence au traitement informatique des algorithmes se constate dans d'autres domaines<sup>261</sup>, mais est particulièrement inacceptable en matière de renseignement.

## Références

- BOURDON William, *Les dérives de l'état d'urgence*, Pion, Paris, 2017.  
CARON Pauline et SENE Bassirou, *Le droit à l'épreuve des nouvelles formes de terrorisme*, Artois presses université, Arras, 2017.  
DE MAISON ROUGE Olivier, *Le droit du renseignement*, LexisNexis, Paris, 2016.  
DEMEZON Grégoire et PEINAUD Franck, *L'Europe face au terrorisme*, Nuvis, Paris, 2017.  
FERRET Jérôme, *Violence politique totale. Un défi pour les sciences sociales*, Lemieux Éditeur, Paris, 2015.  
NOUZILLE Vincent, *Erreurs fatales : comment nos présidents ont failli face au terrorisme*, Les liens qui libèrent, Paris, 2017.  
TRÉVIDIC Marc, *Terroristes. Les 7 piliers de la déraison*, éd. JC Lattès, Paris, 2013.

---

<sup>260</sup> De Maison Rouge, 2016, p.78.

<sup>261</sup> Pavel, Serris, mai 2016.

## CHAPITRE 8

### Le Conseil de l'Europe confronté aux crises géopolitiques à l'Est de l'Europe. Le cas de la Géorgie et de l'Ukraine

**Thibault Courcelle**, MCF INUC Albi, LISST CNRS (UMR 5193, Centre interdisciplinaire d'études urbaines.

« L'Europe et la crise ». Le thème est très large et protéiforme. Géographiquement, « l'Europe » peut tout à la fois se comprendre ici comme le continent européen, classiquement représenté comme allant de l'Atlantique à l'Oural, ou comme l'Europe institutionnalisée, c'est-à-dire celle des institutions européennes qui représentent un ensemble plus restreint (celui des vingt-huit et bientôt vingt-sept États membres de l'UE, voire des dix-neuf membres de la zone euro) ou encore un ensemble plus vaste (celui des quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe et de sa Cour européenne des droits de l'Homme). « La crise » est également sujette à des définitions très variées selon les disciplines. Le dictionnaire Larousse en donne une assez succincte et englobante : « Moment très difficile dans la vie de quelqu'un, d'un groupe, dans le déroulement d'une activité, etc. ; période, situation marquée par un trouble profond. »<sup>262</sup> L'Europe instituée est confrontée, depuis l'origine, à une succession de crises politiques, économiques, migratoires... qui sont autant de moments très difficiles, de situations marquées par un trouble profond pour les institutions et/ou leurs États membres. Les crises sont inhérentes au processus de construction européenne. Parmi celles-ci, nous choisissons de nous focaliser ici sur les crises déclenchées par des conflits ouverts entre États européens, et d'analyser les réactions politiques et juridiques sur le moment et *a posteriori* d'une institution européenne en charge du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit - le Conseil de l'Europe - lorsqu'elle est confrontée à ces crises géopolitiques.

Les conflits ouverts entre États européens sont, depuis les débuts de la construction européenne, extrêmement rares et touchent les États les plus en périphérie à l'Est de l'Europe instituée. Les deux crises géopolitiques les plus récentes sur le sol européen se sont produites en Géorgie durant l'été 2008 avec « la guerre des cinq jours » et en Ukraine durant l'année 2014 avec « la crise de Crimée » et « la guerre du Donbass ».

Comment le Conseil de l'Europe (et ses différentes institutions) a-t-il été et est-il encore confronté à ces crises géopolitiques graves et quelles solutions/réactions politiques et juridiques cette organisation tente-t-elle d'apporter pour y remédier ? En quoi ces deux études de cas – Géorgie et Ukraine - sont-elles ou non comparables ? Comment les diplomaties géorgienne, russe et ukrainienne perçoivent le rôle et l'action du Conseil de l'Europe dans ces crises ?

Il convient tout d'abord de rappeler que ces deux crises géopolitiques touchent deux États membres du Conseil de l'Europe. L'Ukraine et la Géorgie ont adhéré à cette institution respectivement en 1995 et en 1999. Ces deux conflits géopolitiques sont intéressants à comparer car la Fédération de Russie, également membre du Conseil de l'Europe depuis 1996, est directement ou indirectement comprise parmi les belligérants. Cette institution n'avait pas été confrontée à des crises géopolitiques endogènes de cette importance depuis la partition de Chypre en 1974 et l'occupation du Nord de l'île par la Turquie, également membre du Conseil de l'Europe depuis 1951. Si la Géorgie et l'Ukraine ne sont pas des États membres de l'Union européenne (UE) et que les crises géopolitiques sont exogènes pour

---

<sup>262</sup> <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais> ; consulté en septembre 2016.

l'UE, ils font directement partie de sa politique de voisinage élaborée dès 2004, et, à ce titre, ont développé des accords d'association avec l'UE.

Il y a bien sûr également de profondes différences entre ces deux conflits qui se sont déroulés à presque six années d'intervalle, et qui limitent la portée de la comparaison.

Le déclenchement du conflit et les responsabilités diffèrent dans les deux conflits. Pour la crise géopolitique géorgienne, c'est l'attaque de l'armée géorgienne sur ordre du président Mikheil Saakashvili par des bombardements sur Tsinkvali, la capitale de l'Ossétie du Sud, région séparatiste de Géorgie, qui a déclenché la contre-offensive éclair de l'armée russe, bien préparée et massivement postée à proximité de la frontière, jusqu'aux portes de Tbilissi. Pour la crise ukrainienne, la Russie est militairement intervenue en Crimée puis dans l'Est de l'Ukraine suite aux débuts des affrontements entre pro-russes de l'Est et pro-européens de l'Ouest, mais sans jamais reconnaître officiellement cette intervention militaire.

La durée même et l'intensité du conflit ouvert est bien différente dans les deux cas. La guerre a été très courte en Géorgie, à peine cinq jours du 8 au 12 août 2008, et beaucoup plus longue en Ukraine, sur plusieurs mois du début de l'année 2014 au début de l'année 2015. Elle a également été moins meurtrière dans le premier conflit (environ 400 militaires et plus de 360 civils – géorgiens, ossètes et russes, tués<sup>263</sup>), même si les estimations divergent selon les sources, que dans le second (au moins 9160 ukrainiens tués, militaires et civils<sup>264</sup>), ce qui s'explique, en partie, par la différence de durée de la guerre ouverte.

Enfin, les dirigeants de la fédération de Russie ont eu des réactions différentes vis-à-vis des territoires sécessionnistes dans ces deux conflits. Ainsi, la Russie a reconnu les territoires séparatistes ossètes et abkhazes de Géorgie comme des États indépendants<sup>265</sup> le 25 août 2008, ce qui n'est pas le cas de la Crimée ukrainienne, qui a été annexée par la Russie le 18 mars 2014 à la suite d'un référendum d'autodétermination non reconnu par la communauté internationale, ou des République sécessionnistes de Donetsk et de Lougansk, qui, bien que soutenues militairement et politiquement par la Russie, n'ont pas été annexées ni reconnues comme États indépendants.

Ces différences sont bien sûr des limites à notre comparaison entre les deux crises géopolitiques, mais ce qui nous intéresse, dans les deux cas, n'est pas la comparaison en tant que telle entre ces deux conflits, c'est plutôt de comprendre, par une analyse géopolitique, comment une institution européenne, le Conseil de l'Europe, a été confrontée à ces deux crises. Quelles conséquences ont-elles eu au sein des différentes instances du Conseil de l'Europe et comment celles-ci ont tenté d'y remédier ?

Dans une première partie, nous aborderons succinctement les enjeux de l'appartenance de l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine au Conseil de l'Europe et de leur influence respective au sein de cette institution, comparativement à la Fédération de Russie. Dans une seconde partie, nous verrons quelles conséquences les crises géopolitiques ouvertes en Géorgie et en Ukraine ont eu sur le Conseil de l'Europe et comment ses différentes instances ont réagi et tenté d'y remédier, et quelles perceptions, à partir d'entretiens semi-directifs

---

<sup>263</sup> Estimation provenant de *Courrier International* du 14 août 2009 : « La Géorgie reconnaît avoir perdu 185 soldats, 14 policiers et 228 civils ; la Russie 64 soldats, l'Ossétie du Sud 150 combattants et 365 civils (des sources russes font état de 162 civils ossètes tués). À cela s'ajoutent un combattant abkhaze et un journaliste néerlandais. »

<sup>264</sup> Estimation provenant de l'ONU : « Ukraine : un nouveau rapport de l'ONU dénonce les violations des droits de l'homme dans l'est du pays », 3 mars 2016, Centre d'actualités de l'ONU.

<sup>265</sup> Cette reconnaissance n'a pas eu beaucoup de soutien au niveau international puisque seuls le Nicaragua et le Venezuela, avec la petite République insulaire de Nauru, ont reconnu cette indépendance depuis 2008.

réalisés à Strasbourg, les diplomaties russe, géorgienne et ukrainienne ont de cette action à différentes échelles et sur du court, moyen ou long terme.

### *1) Les enjeux de l'appartenance de l'Ukraine et de la Géorgie au Conseil de l'Europe et leur influence relative par rapport à la Russie*

Si pour les États d'Europe centrale, le principal enjeu dans l'adhésion au Conseil de l'Europe après la chute du Mur de Berlin consiste à faire partie de « l'antichambre de l'Union européenne » en respectant rapidement les règles établies par les démocraties occidentales concernant les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie pluraliste, l'enjeu est sensiblement différent pour les États de l'Europe orientale comme l'Ukraine et la Géorgie. Ici, ce n'est pas l'Union européenne qui est en ligne de mire – du moins à court ou moyen terme – mais le fait d'exister en tant qu'État indépendant et reconnu, et d'être considéré comme culturellement et géographiquement « européen ».

#### 1) Le processus d'adhésion, une reconnaissance d'indépendance et un éloignement de Moscou pour l'Ukraine

Peu de temps après la chute du Mur de Berlin et avant même l'effondrement de l'Union soviétique, le Conseil de l'Europe s'ouvre à l'Europe centrale durant l'année 1990. Catherine Lalumière, alors secrétaire générale de l'organisation, effectue une tournée diplomatique dans tous ces États pour y proposer un programme d'appui à la démocratie pluraliste et ceux-ci (hormis la RDA) affirment alors leur volonté d'intégrer le Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres de l'organisation, composé des ministres des Affaires étrangères des États membres, s'engage peu après, lors d'une réunion à Lisbonne en mars 1990, à une politique résolue d'ouverture du Conseil de l'Europe à l'Europe centrale et orientale. Pour les questions de sécurité et notamment de la crainte partagée de la montée de nationalismes exacerbés, l'ensemble des ministres s'accorde pour reconnaître la CSCE comme instance principale. Ils définissent son rôle par rapport à l'OTAN, alors que le Pacte de Varsovie n'est même pas mentionné. Pour les questions économiques, l'assistance économique aux pays d'Europe centrale revient à la CEE (avec le programme PHARE), et dans une moindre mesure, à l'OCDE. Pour le dernier volet concernant la dimension politique, juridique, et culturelle, les ministres prévoient pour la future architecture européenne que le Conseil de l'Europe joue un rôle crucial, avec la CSCE, mais sans définir précisément les compétences de chacune des organisations (Hubert, 1999).

Dès lors, le Conseil de l'Europe s'élargit très rapidement à l'Est de l'Europe. Pour deux raisons distinctes, l'organisation a suivi une logique de proximité géographique pour ses élargissements. Les États d'Europe centrale sont donc les premiers à adhérer au Conseil de l'Europe de 1990 à 1994, suivi par les États de l'Europe orientale en 1995/1996 et enfin du Caucase de 1999 à 2001. D'abord, parce que les États d'Europe centrale, comme la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Pologne, sont beaucoup plus avancés dans le processus de réformes politiques et démocratiques, et ont noué des liens plus anciens avec l'organisation. Ensuite, parce que les États d'Europe orientale et du Caucase acquièrent tout juste leurs souverainetés avec la dissolution de l'URSS en 1991, leur processus de réformes politiques et démocratiques est donc plus long à instaurer.

Suite aux candidatures précoces des pays Baltes dès 1991, et celle de la Fédération de Russie, plusieurs pays de l'Europe orientale suivent l'exemple et présentent également leur candidature officielle, dont l'Ukraine le 14 juillet 1992, moins d'un an après la déclaration d'indépendance du pays. Cet État, qui obtient le statut d'invité spécial à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) dès le 16 septembre 1992, cherche alors à

renforcer son indépendance vis-à-vis de la Russie, notamment en adhérant au Partenariat pour la paix en 1994, un an avant la Russie, puis en signant un accord de coopération avec l'Union européenne devant conduire à une zone de libre-échange. Une délégation de l'APCE surveille le déroulement des élections législatives d'avril 1994, et si le bon déroulement de ces élections est souligné malgré quelques infractions, l'Assemblée, qui donne un avis positif sur la demande d'adhésion, s'inquiète tout de même de l'ampleur de la crise économique que traverse le pays et surtout de la vigueur des tendances centrifuges qui le fracture géographiquement :

Les partisans du Roukh (anticommuniste et favorable au rapprochement avec l'Europe occidentale) l'ont emporté dans l'ouest du pays, alors qu'à l'est ce fut le triomphe des partisans de l'intégration économique de l'Ukraine dans la CEI et du rapprochement avec la Russie, dirigés par l'ancien Premier ministre Léonid Koutchma. En Crimée, ce sont les nationalistes de Iouri Mechkov qui ont gagné avec plus de 70% des suffrages<sup>266</sup>.

C'est dans ce contexte géopolitique que l'Ukraine adhère en 1995 au Conseil de l'Europe, toujours avec une année d'avance sur la Russie, et devient le 37<sup>ème</sup> membre de l'organisation. Le président ukrainien Léonid Koutchma, pourtant pro-russe, déclare alors que l'Ukraine trouve « une place digne dans son environnement géopolitique » et que l'institution pourra « contribuer à sa démocratisation et son européanisation » (Daubenton, 2014).

L'adhésion de cet État, loin de respecter les exigences démocratiques du Conseil de l'Europe, n'a pu se faire qu'avec l'adoption d'un socle commun d'engagements exigé dans les avis de l'APCE. Celle-ci demande à l'Ukraine et à tous les futurs membres de ratifier rapidement la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, la Charte sociale européenne, la Convention européenne d'extradition, la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. À cette liste d'engagements valables pour tous les États à partir de 1995 s'ajoutent d'autres engagements spécifiques à chacun d'eux en fonction de leurs situations particulières, et de leurs insuffisances juridiques et politiques constatées par l'Assemblée.

## 2) Le processus d'adhésion, une volonté d'être reconnu comme État « européen » pour la Géorgie

L'appartenance de la Géorgie à l'Europe, tout comme celle de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, a souvent été contestée, ces trois États étant aux confluences des mondes russe, turc et iranien. La limite de l'Europe à l'Est n'a longtemps jamais été clairement établie, c'est pourquoi les États du Sud Caucase appartiennent, selon les encyclopédies<sup>267</sup>, à l'Europe ou à l'Asie. En 1994, le Conseil de l'Europe tranche sur cette question des limites de l'Europe par une décision de son Assemblée parlementaire (Courcelle, 2015), et décide :

[qu']en raison de leurs liens culturels avec l'Europe, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie auraient la possibilité de demander leur adhésion à condition qu'ils indiquent clairement leur volonté d'être considérés comme faisant partie de l'Europe<sup>268</sup>.

Suite à la demande de la Géorgie d'adhérer au Conseil de l'Europe en 1996, le rapporteur de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire de l'organisation, le

---

<sup>266</sup> Doc. 7236. Avis de l'APCE sur la demande d'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7024&lang=fr>

<sup>267</sup> Par exemple, les encyclopédies *Britannica* et *Universalis* situent les États du Sud Caucase en Asie, alors que *Larousse* et *British Everyman* les situent en Europe.

<sup>268</sup> Recommandation 1247 (1994) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

britannique Terry Davis, chargé de donner ou non son feu vert à l'adhésion, a visité la Géorgie en 1998, y compris dans les régions sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Son rapport est alors très positif concernant le conflit gelé entre Ossétie et Géorgie :

Lors de la rencontre avec M. Chibirov, Président de l'Ossétie du Sud, celui-ci a hautement apprécié l'effort de réconciliation du gouvernement géorgien et du Président Shevardnadze. Même si les négociations sur le statut de l'Ossétie du Sud n'ont pas encore abouti, le processus semble être sur la bonne voie. Il a souligné, en particulier, le fait qu'il n'y ait pas de haine entre les Géorgiens et les Ossètes, ce qui représente en soi la meilleure garantie contre toute reprise des hostilités. M. Chibirov a soutenu l'admission de la Géorgie au Conseil de l'Europe <sup>269</sup>.

Suite à de nombreux engagements concernant une amélioration de la situation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, la Géorgie a pu adhérer dès 1999, devenant ainsi le 41<sup>ème</sup> État membre de l'organisation, deux ans avant les adhésions conjointes de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan en 2001.

### 3) Quelle est l'influence de la Géorgie, de l'Ukraine et de la Russie au sein du Conseil de l'Europe ?

Si les quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe sont en théorie égaux au sein du Comité des ministres, l'organe exécutif de l'institution, où chacun d'eux dispose d'une voix – de Saint-Marin à la Russie – le poids et l'influence géopolitique de ces États dépend avant tout de leur contribution au budget total de l'organisation. Cette contribution est à la fois calculée en fonction de la population, du PIB et des apports volontaires des États à certains programmes.

Depuis son adhésion en 1996, la Fédération de Russie fait ainsi partie des cinq « grands payeurs » du Conseil de l'Europe avec la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni. En 2017, les contributions de ces cinq États représentent 38% du budget total de l'organisation. La Russie y contribue à hauteur de 33 millions d'euros par an sur un budget total de 454,6 millions d'euros, soit 7,3% <sup>270</sup>. Comparativement, l'Ukraine et la Géorgie sont des petits contributeurs et ne pèsent respectivement que pour 0,6% (4,3 millions d'euros) et 0,1% (0,5 million d'euros) du budget total. Le montant de la quote-part de hauts fonctionnaires de catégorie A au sein de l'organisation est directement déterminé pour chaque État en fonction de leur contribution.

Pourtant, malgré un fort investissement et une forte présence de Russes au sein du Conseil de l'Europe, la perception des diplomates russes sur le bénéfice que retire leur pays de l'organisation est pour le moins contrasté, d'après le spécialiste des affaires juridiques de la Russie auprès du Conseil, Ivan Volodin :

Il se trouve que nous sommes un « grand payeur » au Conseil de l'Europe, mais celui-ci nous cause beaucoup d'irritations. Il y a des affaires que nous considérons comme politiques et pas impartiales, des positions parfois bizarres sur la peine de mort, des désaccords profonds sur la Tchétchénie et un manque de progrès en ce qui concerne la minorité russophone dans les Pays Baltes. Nous critiquons aussi l'impartialité des missions d'observation d'élections du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Alors, l'impression des Russes qui travaillent à la coopération avec le Conseil de l'Europe est globalement plutôt négative que positive, avec l'idée que nous payons beaucoup mais que nous n'avons rien <sup>271</sup>.

Ces propos traduisent un certain agacement, voire un vrai malaise dans les relations qu'entretiennent les Russes avec le Conseil, avant même les crises géopolitiques en Géorgie et en Ukraine. Les représentants de la Russie - qui est à la fois l'État le plus vaste au monde et

---

<sup>269</sup> Rapport de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe présenté le 2 décembre 1998.

<sup>270</sup> La France (37,9 millions d'euros) est le plus gros contributeur de l'organisation, devant l'Allemagne (36 millions), l'Italie (35 millions) et le Royaume-Uni (32,5 millions).

<sup>271</sup> Entretien avec M. Ivan Volodin le 25 octobre 2005 au Consulat de Russie à Strasbourg.

le plus peuplé d'Europe, mais également une puissance militaire dont l'influence politique, héritée de son ancien statut de superpuissance de la guerre froide, est considérable, tout comme son influence économique et énergétique en tant que source importante d'approvisionnement de l'Europe - supportent mal les obligations et critiques venant d'une organisation internationale. M. Andreas Gross, député suisse et rapporteur de suivi sur la Russie pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, constate que l'appartenance de la Russie à cette organisation n'a jamais fait l'unanimité au sein de ce pays :

Il y a toujours eu des gens en Russie pour considérer que c'était une erreur d'adhérer au Conseil de l'Europe et que cette adhésion correspond à un moment de faiblesse de la Russie à cette époque. Par exemple, M. [Alexey] Pushkov, l'ex-président de la délégation russe dans cette assemblée, très réactionnaire, en fait partie, au prétexte que les États-Unis ne sont dans aucune organisation internationale où il y a des exigences à leur encontre, sauf s'ils ont un droit de veto comme à l'ONU. Et ça, c'est toujours la référence pour ces Russes <sup>272</sup>.

Il est vrai que l'influence russe au sein de certaines instances comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'organe le plus politique de l'institution, n'est pas proportionnelle à l'importance démographique de ce pays, ni à la hauteur de sa contribution. Le système de représentation parlementaire de cette instance favorise la représentation des petits États au détriment des grands. Si la Russie, comme chacun des quatre autres grands payeurs, dispose de 18 parlementaires sur 324 au total, soit, pour un pays de 144 millions d'habitants, d'un représentant pour huit millions de Russes, l'Ukraine, avec 12 parlementaires pour 45,4 millions d'habitants, est mieux représentée puisqu'elle dispose d'un délégué pour 3,8 millions d'Ukrainiens, et la Géorgie, avec cinq parlementaires pour 3,7 millions d'habitants, est surreprésentée dans l'hémicycle avec un représentant pour 740.000 Géorgiens. D'où le sentiment des Russes de ne pas pouvoir peser sur les prises de décision dans cet hémicycle.

Les deux crises géopolitiques ouvertes en Géorgie, puis en Ukraine, viendront percuter en 2008 et 2014 ce déjà fragile – et parfois contesté - équilibre des rapports de force au sein du Conseil de l'Europe. Il convient d'analyser les réactions à différents niveaux de l'organisation face à ces graves crises opposant à chaque fois deux de ses États membres et de comprendre les représentations des diplomaties géorgienne, ukrainienne et russe face à l'action du Conseil de l'Europe.

## *II) La gestion des crises géopolitiques géorgienne et ukrainienne par le Conseil de l'Europe*

Le Conseil de l'Europe est une organisation qui a été créée dès 1949 dans le but avéré de consolider la paix en Europe par le développement des valeurs fondamentales qui reposent sur le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit <sup>273</sup>. Plusieurs organes ont ainsi été développés dès l'origine – Comité des ministres, Assemblée – ou par la suite – Cour européenne des droits de l'homme, Commissaire aux droits de l'homme, Commission de Venise... - afin de réaliser les objectifs initiaux de l'organisation tels que prévus dans son statut. Les crises géopolitiques géorgienne et ukrainienne viennent donc contrarier directement le but initial du Conseil de l'Europe et l'incitent à devoir réagir à deux guerres opposant à quelques années d'intervalle, plus d'un demi-siècle après sa création, deux de ses États membres.

<sup>272</sup> Entretien avec M. Andreas Gross le 2 octobre 2015 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

<sup>273</sup> En préambule du statut du Conseil de l'Europe de 1949, les gouvernements des dix États fondateurs justifient la création de cette organisation en se disant « persuadés que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation ».

## 1) Des rivalités de pouvoirs et des rapports de force qui s'exacerbent au sein du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire

Dès le début du conflit en Géorgie, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, Terry Davis, et le président du Comité des ministres <sup>274</sup>, Carl Bildt, ont vivement réagi en se rendant, le 11 août 2008, à Tbilissi, alors même que la ville était menacée par les forces armées russes. Les Russes les ont cependant empêchés de se rendre dans la ville de Gori et sur les lieux des combats, ainsi qu'à Moscou. Cette attitude est liée à la prise de position personnelle de Carl Bildt au début du conflit, selon le diplomate russe Ygor Kapyrin :

L'idée d'aller d'abord en Géorgie était une initiative de la présidence suédoise du Conseil de l'Europe. Mais l'attitude suédoise est pour nous difficilement acceptable, parce qu'il y avait eu des déclarations y compris officielles du ministre des Affaires étrangères suédois, pour qui l'argumentation utilisée par les Russes dans ce conflit est égale à celle utilisée par Hitler et par la propagande hitlérienne <sup>275</sup>. Ces déclarations sont tout à fait inacceptables, surtout lorsqu'on se souvient de la position suédoise durant la Seconde Guerre mondiale vis-à-vis des nazis <sup>276</sup>. Elles ont donc rendu M. Bildt *persona non grata* à Moscou, d'autant plus qu'avec le Secrétaire général, ils sont allés soutenir la 'victime' du conflit : la Géorgie. Mais la vraie victime du conflit est le peuple ossète, pas la Géorgie <sup>277</sup>.

Ce positionnement explique la difficulté qu'a eu la présidence suédoise pour tenter de faire adopter un plan d'action au Comité des ministres, pour renforcer le monitoring de l'organisation sur le respect des engagements contractés à la fois par la Russie et la Géorgie vis-à-vis des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Pour être adopté, ce plan d'action nécessite l'approbation de plus des deux tiers des États membres de l'organisation. La Russie et la Géorgie ont donc exercé un intense travail de lobbying diplomatique pour empêcher cette adoption pour la Russie, ou en faveur de l'adoption pour la Géorgie. Pour Mamouka Jgenti, diplomate géorgien, le renforcement du monitoring est le minimum que peut faire le Conseil de l'Europe pour ne pas se décrédibiliser :

Tous les jours, je discute avec les collègues des pays les plus sceptiques pour essayer de leur expliquer qu'un renforcement du monitoring, ce n'est qu'une goutte d'eau, et si on n'arrive même pas à ça, ce serait une tragédie et un désastre pour le Conseil de l'Europe. Les deux pays ont commis des erreurs et il faut, en conséquence, renforcer le monitoring pour pallier ces erreurs [...] Mais la Russie est l'un des cinq grands payeurs du Conseil de l'Europe et il y a beaucoup de considérations de *Realpolitik*. L'Allemagne est assez neutre ici, et dans cette situation-là, c'est déjà un message très clair. La Russie est intransigeante et détient le gaz et le pétrole, même si le prix du baril est redescendu à 60 dollars. Heureusement, la France s'est clairement engagée en faveur du plan d'action <sup>278</sup>.

La perception de la diplomatie russe est totalement différente, car la Russie nie toute responsabilité ou toute erreur de sa part dans ce conflit et considère ce plan d'action comme une « punition » inacceptable à son encontre, selon Ygor Kapyrin :

---

<sup>274</sup> Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe représente les ministres des Affaires étrangères des 47 États membres de l'organisation. C'est l'organe exécutif qui adopte les traités (conventions, chartes) de l'organisation. Sa présidence est tournante avec une rotation tous les six mois des États par ordre alphabétique. La Suède a occupé la présidence de mai à octobre 2008, et donc lors du conflit en Géorgie. Lors du conflit en Ukraine, c'est l'Autriche qui occupait cette présidence de novembre 2013 à mai 2014.

<sup>275</sup> <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/08/09/01011-20080809FILWWW00500-ossetie-la-suede-evoque-hitler.php>

<sup>276</sup> La Suède est restée neutre durant toute la Seconde Guerre mondiale, mais il lui a été reproché d'avoir permis à la Wehrmacht d'utiliser ses voies de chemin de fer pour déplacer ses troupes entre la Norvège et la Finlande.

<sup>277</sup> Entretien avec M. Ygor Kapyrin le 30 octobre 2008 au Consulat de Russie à Strasbourg.

<sup>278</sup> Entretien avec M. Mamouka Jgenti le 29 octobre 2008 à l'Ambassade de Géorgie à Strasbourg.

C'est un plan d'action qui met à égalité les deux pays et qui suppose que les engagements de la Russie ont été violés de notre part, mais c'est inacceptable car il n'y a qu'un seul agresseur, la Géorgie, alors que le plan va dans le sens de la responsabilité commune et partagée pour les violations et pour l'utilisation disproportionnée de la force, et dès lors, nous considérons ce plan comme inexistant <sup>279</sup>.

En raison de ces fortes tensions, le plan d'action ne sera finalement adopté qu'en 2013 pour une période de trois ans et ne concernera en définitive que la Géorgie. Dans le cadre de ce plan, dix millions d'euros sont octroyés à la Géorgie avec comme contrepartie d'adopter toute une série de réformes pour améliorer l'indépendance de la justice, le système pénitentiaire, la liberté de la presse et de « réinstaurer la confiance dans les zones touchées par le conflit ». Ce plan sera renouvelé en 2016 et doté de 25 millions d'euros pour une période de quatre ans. Enfin, le secrétaire général du Conseil de l'Europe publie un rapport de synthèse, d'abord trimestriel, puis rapidement semestriel sur le conflit en Géorgie pour informer le Comité des ministres de l'évolution de la situation. Une quinzaine de rapports ont été publiés entre 2010 et 2017. Mais si la délégation du secrétariat général se rend régulièrement en Géorgie pour évaluer la situation sur le terrain, celle-ci n'a jamais été autorisée à se rendre dans les régions sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud.

Durant l'année 2014, à chaque réunion du Comité des ministres, la situation en Ukraine a fait l'objet de prises de décisions. Celles-ci, adoptées en situation de crise, ne font pas l'objet de consensus, même si rien ne filtre sur la teneur des débats. La majorité des deux tiers des suffrages exprimés prévue dans les statuts est alors utilisée. Dès le début du conflit en Ukraine, les délégués au sein du Comité des ministres appellent au respect du droit international et de l'intégrité territoriale et invitent l'Ukraine à faire appel à l'expertise du Conseil de l'Europe pour les importantes réformes à venir et la révision de la constitution. La Fédération de Russie apprécie peu les décisions adoptées par des votes au sein du Comité des ministres, une instance qui, en dehors des crises géopolitiques, fonctionne généralement de manière plus consensuelle entre représentants des États. Viatcheslav Egorov, diplomate russe, explique que son pays milite pour un retour de ces pratiques :

Nous souhaitons garder le principe du consensus le plus large possible, car la force de cette organisation, c'est lorsque les décisions sont prises par un large consensus. Nous avons donc un avis très négatif sur les prises de position par vote au sein du Comité des ministres et nous lançons un appel aux autres capitales pour un retour au consensus dans cette instance et pour rappeler l'importance de la non-diffusion des débats en son sein <sup>280</sup>.

L'importance du Conseil de l'Europe dans la politique étrangère de nombreux États d'Europe orientale se vérifie par l'envoi d'hommes politiques de premier plan parmi les députés qui composent les délégations parlementaires de ces États. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe leur permet de faire leurs preuves en matière de politique internationale et de se familiariser avec le jeu du débat démocratique. Le cas de la Géorgie est particulièrement intéressant puisque son président au moment du conflit, Mikheil Saakachvili, a bien connu Strasbourg. Il y a d'abord été comme stagiaire à l'Institut international des droits de l'homme où il a rencontré son épouse hollandaise en 1993. Il y est ensuite revenu de 1999 à 2001, où il a siégé en tant que député géorgien à l'APCE <sup>281</sup>, parmi les cinq représentants que compte la Géorgie. Il a même été vice-président de cette Assemblée durant l'année 2000, moins de trois ans avant la « Révolution des Roses » qui l'a porté au pouvoir. Le président ukrainien au démarrage du conflit en 2013/2014, Viktor Ianoukovytch, a également fait ses classes à Strasbourg <sup>282</sup>, en tant que député ukrainien à l'APCE de 2006 à 2008, deux ans avant d'être élu président de l'Ukraine.

---

<sup>279</sup> Entretien avec M. Ygor Kapyrin, 30 octobre 2008.

<sup>280</sup> Entretien avec M. Viatcheslav Egorov le 1er octobre 2015 au Consulat de Russie à Strasbourg.

<sup>281</sup> <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=4212>

<sup>282</sup> <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=5805>

L'APCE, organe le plus politique de l'organisation, a envoyé une délégation *ad hoc* de cinq parlementaires pour enquêter sur le terrain, à la fois en Russie et en Géorgie du 21 au 26 septembre 2008, afin de produire une expertise de la situation lors du débat d'urgence de sa session d'automne, le 2 octobre. Pas moins de quatre rapports <sup>283</sup> très détaillés intitulés « Les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie » ont été discutés à l'Assemblée sur les questions juridiques, politiques, des réfugiés et du respect des engagements des deux pays. Lors de l'adoption de la résolution sur la base de ces rapports, une seule question passionne tous les media : les parlementaires adopteront-ils un amendement pour retirer le droit de vote de la délégation russe à l'Assemblée tant que la Russie n'aura pas renoncé à la reconnaissance des indépendances abkhaze et ossète ? Mais le spectre de l'année 2000 plane, où les parlementaires avaient osé retirer, durant six mois, le droit de vote à la délégation russe en raison du conflit en Tchétchénie, ce qui fut la seule sanction internationale prise contre la Russie, extrêmement médiatique, mais qui n'eut comme principal effet que d'envenimer les relations entre le Conseil de l'Europe et la Russie et de couper court à tout dialogue. L'amendement a été rejeté à seulement quatre voix près et les media n'ont, du coup, même pas évoqué la résolution <sup>284</sup> adoptée par l'Assemblée, appelant à l'établissement d'une enquête internationale indépendante sur les circonstances entourant le déclenchement de la guerre et sur les années précédant le conflit.

Par ailleurs, la dégradation de la situation entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud est intéressante à observer à la lecture des différentes résolutions <sup>285</sup> de monitoring sur la Géorgie depuis son adhésion en 1999. Dès 2005, l'Assemblée est préoccupée par l'instabilité en Ossétie du Sud et demande au gouvernement géorgien de continuer « à faire preuve de retenue et à chercher une solution politique pacifique », le jour même où le président Saakashvili est invité à la tribune de l'Assemblée, d'où il « accuse la Russie d'entraver les efforts pour résoudre le conflit » (C. German et Bloch, 2006).

Au sein de l'APCE, il y a également eu plusieurs débats d'urgence sur la situation en Ukraine à partir de rapports circonstanciés sur la situation des droits de l'homme durant toute l'année 2014 <sup>286</sup>. Plusieurs résolutions et recommandations ont été adoptées à partir de ces rapports. Une résolution d'avril 2014 condamne vigoureusement l'annexion de la Crimée par la Russie, mais les parlementaires hésitent encore à adopter des sanctions à son égard. Alors que cinquante-trois députés votent pour retirer le droit de vote aux dix-huit parlementaires de la délégation russe au sein de l'Assemblée et dans toutes les commissions, soixante-quatorze autres votent contre. Face au manque d'évolution de la situation, cette suspension est finalement votée en janvier 2015 et provoque l'ire de Moscou. En rétorsion, la délégation russe quitte l'APCE et toutes ses activités, et retire dans un premier temps la part de financement de la Russie au Conseil de l'Europe qui était dédiée à l'Assemblée, en menaçant de quitter définitivement cette instance et l'ensemble du Conseil de l'Europe dès l'année suivante si leur droit de vote n'est pas, d'ici-là, restitué. Pour le député suisse Andréas Gross,

---

<sup>283</sup> Rapports 11 724, 11 730, 11 731 et 11 732 présentés le 1<sup>er</sup> octobre 2008 à l'Assemblée parlementaire.

<sup>284</sup> Résolution 1.633 de l'Assemblée parlementaire adoptée le 2 octobre 2008.

<sup>285</sup> Résolutions 1.257 (2001), 1363 (2004), 1.415 (2005), 1.477 (2006) et 1.603 (2008) de l'Assemblée parlementaire.

<sup>286</sup> Rapport 13.405 « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine » du 28 janvier 2014 ; Rapport 13.482 « Développements récents en Ukraine : menaces pour le fonctionnement des institutions démocratiques » du 08 avril 2014 ; Rapport 13.483 « Réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe » du 08 avril 2014 ; Rapport 13.651 « La situation humanitaire des réfugiés et des personnes déplacées ukrainiens » du 16 décembre 2014.

fin connaisseur de la Russie dont il a assuré le suivi pour l'Assemblée durant presque vingt ans, cette sanction est totalement contreproductive :

Dans les parlementaires, deux camps se sont opposés entre ceux qui ont souffert pendant cinquante ans sous le totalitarisme soviétique, l'occupation ou la mort des libertés - et qui ont eu un réflexe de sanction que l'on peut comprendre - et le camp de ceux qui considèrent que le Conseil de l'Europe doit travailler avec les Russes, les Ukrainiens et les Turcs pour les approcher et les intégrer dans nos valeurs, car c'est un long processus d'apprentissage et d'éducation. Cette sanction est pour moi une grave erreur, car si on ne laisse pas garder la face aux Russes, ils ferment tout de suite la porte. Certains disent qu'on a dû réagir pour permettre à l'organisation de garder sa propre crédibilité. Mais au final, cette sanction ne sert qu'à calmer notre conscience. L'effort de les convaincre que ce qu'ils ont fait est une erreur grave et que c'est incompatible avec les structures de la paix et de la sécurité est beaucoup plus exigeant et nécessaire. [...] Il y a dans cette Assemblée des extrémistes et des fanatiques, un certain nombre de députés géorgiens ou ukrainiens qui sont des revanchards et qui se comportent comme des *hooligans* et manquent totalement de politesse et pas seulement de respect vis-à-vis des Russes. Et au final, ce sont les exécutifs qui finissent par avoir le monopole. Nous vivons dans un temps où la politique devient toujours beaucoup plus faible, au profit de l'exécutif. Les parlementaires ont donc marqué un but contre leur camp avec cette sanction et se mettent *de facto* en dehors du jeu<sup>287</sup>.

Cette vision n'est pas partagée par la diplomatie ukrainienne qui estime que cette sanction était nécessaire au vu de la situation géopolitique et qu'elle n'empêchait nullement la continuité du dialogue avec les Russes. L'ambassadeur d'Ukraine à Strasbourg Mykola Tochytskyi donne son point de vue sur l'adoption de cette sanction :

L'Assemblée a été très ferme et a posé les bases pour les sessions suivantes. Ne pas donner à la délégation russe la possibilité de voter, ni d'observer les élections, c'était le premier signal à la Russie pour dire aux autorités russes que s'ils poursuivent sur cette voie, ils risquent encore plus de sanctions sur la base des statuts de cette organisation. [...] Dans tous les cas, si la Russie souhaite avoir le dialogue, elle peut continuer à l'avoir puisqu'elle est encore membre du Conseil de l'Europe, et que, même sans le droit de vote, les parlementaires russes sont toujours membre de l'Assemblée et ils peuvent, à ce titre, exprimer leurs opinions, présenter leurs positions et leurs représentations sur ce conflit<sup>288</sup>.

La diplomatie russe parle sans ambages du rôle de cette Assemblée qu'elle souhaite voir réduite à un simple rôle consultatif :

L'Assemblée parlementaire n'a été créée que pour donner des conseils et des opinions aux États. [...] Quelle que soit la gravité des discussions au sein de cette assemblée, ce n'est pas une raison pour prendre des sanctions contre une délégation car celles-ci ne sont pas prévues dans son règlement. Les députés russes dans cette assemblée estiment qu'elle a, dans son monitoring, toujours une approche très politique, non équilibrée et non objective<sup>289</sup>.

Privés du droit de vote depuis janvier 2015, non seulement les dix-huit députés russes de l'APCE ne sont pas retournés siéger dans l'Assemblée, boycottant tous les travaux de l'hémicycle, mais la situation s'est récemment dégradée avec l'annonce par la Russie, le 30 juin 2017, d'une suspension totale de sa participation au budget du Conseil de l'Europe « jusqu'à la restauration totale des droits de la délégation russe »<sup>290</sup>. La situation semble être dans une impasse et risque encore de se détériorer en fonction de l'évolution du conflit sur le terrain.

Il est pourtant une autre institution du Conseil de l'Europe qui est, de prime abord, bien acceptée par la Russie comme par les autres États en conflits, la Géorgie et l'Ukraine : il s'agit du Commissaire aux droits de l'homme.

## 2) Un rôle d'observation plutôt bien accepté sur le terrain : les enquêtes du Commissaire aux droits de l'homme

---

<sup>287</sup> Entretien avec M. Andreas Gross, 2 octobre 2015.

<sup>288</sup> Entretien avec M. Mykola Tochytskyi le 30 septembre 2015 à l'ambassade d'Ukraine à Strasbourg.

<sup>289</sup> Entretien avec M. Viatcheslav Egorov, 1<sup>er</sup> octobre 2015.

<sup>290</sup> [http://lemonde.fr/europe/article/2017/06/30/la-russie-suspend-sa-participation-au-budget-du-conseil-de-l-europe\\_5153869\\_3214.html](http://lemonde.fr/europe/article/2017/06/30/la-russie-suspend-sa-participation-au-budget-du-conseil-de-l-europe_5153869_3214.html)

Le Commissaire aux droits de l'homme est un organe créé en 1999, qui joue également un rôle important en cas de crises géopolitiques car, en théorie, il peut se rendre en permanence dans n'importe quel lieu de détention (prison, commissariat, centre de rétention...) de n'importe quel pays d'Europe. Il effectue son travail en lien avec les autorités locales et de très nombreuses ONG. Il est donc à cheval entre le politique et le juridique et établit de nombreux rapports par pays aussi bien de l'Est que de l'Ouest de l'Europe. En situation de crise, en Géorgie comme en Ukraine, c'est le seul organe international qui a pu se rendre sur les lieux de combats et qui a pu visiter les enclaves sécessionnistes.

Suite au conflit géorgien, le Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg, diplomate suédois et ancien secrétaire général d'*Amnesty International*, est le seul à avoir pu se rendre, du 22 au 29 août, dans toutes les zones où s'est déroulé le conflit, aussi bien en Ossétie du Sud en passant par le tunnel de Roki que dans les zones tampons adjacentes. Il a, lors de cette visite, joué le rôle de médiateur entre les autorités ossètes et géorgiennes qui ont permis l'échange d'une centaine de prisonniers. Cette visite et ce rôle de « médiateur de terrain » ont été rendus possible par le fait que le Commissaire revendique ne porter « aucun jugement politique sur la situation » et veiller « uniquement à ce que le respect des droits de l'homme soit garanti »<sup>291</sup>, posture qui lui permet de bénéficier de la confiance des Russes. Suite à cette visite, il rend son premier rapport le 8 septembre contenant six principes « visant à assurer une sécurité humanitaire de toute urgence » : le droit au retour des réfugiés, le droit à bénéficier du soin et d'une aide pour les victimes, le déminage des bombes à sous-munitions, la protection contre le non-droit, la protection des prisonniers de guerre, et la mise en place d'une présence internationale de surveillance de la protection des droits de l'homme. Ces six principes sont acceptés par toutes les parties en présence.

Il se rend de nouveau en Ossétie du Sud en septembre, puis en novembre 2008, pour vérifier l'application de ces principes sur le terrain en visitant cette fois l'Ossétie du Sud par la Géorgie. C'est donc le seul médiateur européen à pouvoir s'y rendre, puisque les observateurs de l'UE n'y ont pas accès. Ygor Kapyrin en explique les raisons :

Le Commissaire a vraiment fait un grand travail. C'est le premier à visiter l'Ossétie du Sud depuis la Russie, à avoir procédé à un échange d'otages mais également de cadavres. Le Commissaire est ensuite revenu, par deux fois en Ossétie du Sud, depuis la Géorgie. Pourquoi les Ossètes le laissent-ils entrer ? Parce qu'il les respecte, il connaît leur valeur et leurs souffrances. Son premier rapport dit des choses vraies car il a fait un vrai travail d'enquête et c'est pour ça qu'il a été très critiqué par la Géorgie<sup>292</sup>.

Le Commissaire aux droits de l'homme apporte donc une sorte de « caution internationale » crédible pour les autorités russes et ossètes, sur la situation effective des droits de l'homme en Ossétie du Sud et sur les besoins humanitaires. Il est vrai que les réactions de la Géorgie sur le premier rapport du Commissaire ont été vives, comme le confirment les propos de M. Jgenti :

Tout ce que le Commissaire a fait lors de ses deux visites a été bien accepté en Géorgie. Mais la première fois, les Russes ne lui ont pas donné la possibilité de voir les villages géorgiens en Ossétie, il n'était pas libre de ses mouvements et sa visite était très bien organisée par les Russes. Nous étions d'accord avec les principes qu'il a présentés, et nous avons réaffirmé que nous allions les respecter, mais nous voulions une deuxième vérification des faits énoncés, c'est pourquoi le Commissaire est revenu. Les Russes, qui sont restés à la mentalité soviétique qui n'accepte aucune critique, étaient alors furieux que le Commissaire revienne<sup>293</sup>.

En Ukraine, l'actuel Commissaire aux droits de l'homme, le letton Nils Muižnieks, est le seul représentant d'une organisation internationale à avoir pu se rendre et enquêter sur tout le territoire (y compris dans les zones qui échappent au contrôle du gouvernement en Crimée

---

<sup>291</sup> Rapport du Commissaire sur « La situation des droits de l'homme dans les régions touchées par le conflit en Ossétie du Sud », le 8 septembre 2008, p.4.

<sup>292</sup> Entretien avec M. Ygor Kapyrin, 30 octobre 2008.

<sup>293</sup> Entretien avec M. Mamouka Jgenti, 29 octobre 2008.

et dans l'Est) à cinq reprises depuis le début du conflit <sup>294</sup> . Son second rapport est particulièrement critique sur la situation des minorités (Tatars) et des Ukrainiens qui ont refusé de prendre la citoyenneté russe en Crimée. Cet accès s'explique par le fait que les trois Commissaires européens aux droits de l'homme qui se sont succédés à ce poste ont toujours entretenu de bonnes relations avec la Russie. Viatcheslav Egorov en explique la raison :

Nous travaillons en permanence avec l'équipe du Commissaire, M. Muižnieks. Le premier Commissaire, M. Alvaro Gil-Roblès (1999-2006), a beaucoup visité la Russie et nous avons dès le début un très bon rapport avec lui. C'est à la fois une structure indépendante et une figure indépendante au sein du Conseil de l'Europe. Il a également beaucoup visité l'Ukraine. Son rôle est d'effectuer son travail sans pressions et sans politisations, de rester terre-à-terre avec la réalité et de se baser sur des faits réels et non politisés. Il doit en permanence se baser sur des résultats de terrain et c'est très difficile de rester indépendant, d'avoir une vision claire et neutre, avec tous les acteurs rencontrés et notamment les ONG. C'est ce qu'essaye de faire le commissaire avec ses rapports <sup>295</sup> .

Le Commissaire aux droits de l'homme est également apprécié par la diplomatie ukrainienne qui le trouve objectif et indépendant, comme l'explique Mykola Tochytskyi :

M. Muižnieks a déjà été cinq fois en Ukraine, c'est le seul qui a visité la Crimée depuis l'annexion et il a aussi visité l'est de l'Ukraine et différentes autres régions. Il représente, en tant que Commissaire aux droits de l'homme, une opinion objective, prenant en considération que c'est dans son statut de pouvoir visiter tout État en toute indépendance. Ce ne sont pas toujours des choses plaisantes qu'il peut écrire sur le pouvoir ukrainien, mais mon gouvernement respecte les recommandations de ses rapports <sup>296</sup> .

D'après le député Andreas Gross, si le Commissaire européen aux droits de l'homme est aussi apprécié, c'est parce qu'« il sait être critique, mais il est à la fois franc, ouvert, conciliant et respectueux avec les autorités » <sup>297</sup> . Il est vrai que le Commissaire a souvent des réactions plus nuancées et basées sur le dialogue que d'autres organes du Conseil de l'Europe, comme la Cour européenne des droits de l'homme, qui tranche toujours de façon binaire dans ses arrêts, en évaluant si oui ou non, il y a eu violation de la Convention européenne des droits de l'homme et sur quels articles.

### 3) La difficulté à faire valoir la prééminence du droit sur la force militaire : le rôle de la Commission de Venise et de la Cour européenne des droits de l'homme

La Commission européenne de la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de « Commission de Venise », est un organe consultatif du Conseil de l'Europe composée « d'experts indépendants éminents » qui joue un rôle d'assistance constitutionnelle sur les questions électorales et référendaires. Initialement créée pour apporter une aide constitutionnelle aux États d'Europe centrale et orientale après la chute du Mur de Berlin, c'est rapidement devenu un organe chargé de procurer des conseils juridiques à tous ses États membres. Cette Commission joue un rôle discret mais très important dans les crises géopolitiques.

Dès l'annexion de la Crimée par la Russie suite au référendum d'autodétermination organisé par les autorités locales de la République de Crimée le 16 mars 2014 – où 95% des votants se sont prononcés en faveur d'un rattachement à la Russie - le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a sollicité la Commission de Venise pour avoir son avis sur la légalité du

---

<sup>294</sup> Il a notamment visité l'Ukraine trois fois en 2014 du 4 au 10 février ; du 7 au 12 septembre à Kiev, Moscou et Simféropol ; du 30 novembre au 5 décembre à Kiev et l'est de l'Ukraine, puis du 29 juin au 3 juillet 2015 et du 21 au 25 mars 2016 Kiev et différentes villes ukrainienne, notamment Donetsk.

<sup>295</sup> Entretien avec M. Viatcheslav Egorov, 1<sup>er</sup> octobre 2015.

<sup>296</sup> Entretien avec M. Mykola Tochytskyi, 30 septembre 2015.

<sup>297</sup> Entretien avec M. Andreas Gross, 2 octobre 2015.

referendum. Celle-ci a rapidement rendu un avis négatif <sup>298</sup> car allant à l'encontre de la constitution de l'Ukraine qui « affirme l'indivisibilité du pays et ne permet pas la tenue d'un référendum local sur la sécession » alors que « la situation en Crimée n'a pas permis la tenue d'un référendum en conformité avec les normes démocratiques européennes ». Tous les autres organes du Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres organisations internationales, s'appuient désormais sur cet avis juridique pour déclarer comme illégal le référendum et l'annexion de la Crimée.

La méthode consultative, appliquée généralement en toute discrétion est souvent indispensable, car toute constitution est l'expression même de la souveraineté d'un État. Les questions de droit constitutionnel sont donc généralement politiques et très sensibles, et la Commission de Venise communique peu sur ses contributions aux constitutions des États afin de ne pas apparaître, aux yeux de leurs populations, comme voulant imposer des normes « de l'extérieur ». Pourtant, en période de crise géopolitique en Géorgie comme en Ukraine, le Conseil de l'Europe comme ses États membres enjoignent ces deux pays à faire appel à l'expertise de la Commission de Venise pour l'adoption de nouvelles constitutions plus décentralisées. Et l'expertise européenne est ici perçue très positivement comme vecteur de démocratisation pour se différencier de la Russie, comme en témoigne la réaction de Mykola Tochytskyi :

Dès le début du conflit en Ukraine, le Conseil de l'Europe a préparé un plan d'action et de réaction rapide pour, avec tout le travail de la Commission de Venise, aider l'Ukraine à préparer une nouvelle constitution et y apporter des changements dans les domaines judiciaires, de la décentralisation, des questions du partage du pouvoir, dans le domaine social, dans le domaine de la protection des droits de ceux qui sont en prison, etc, et créer la base juridique, démocratique, qui permettra à la société ukrainienne de se développer en tant que société véritablement démocratique et européenne, capable même de séduire ceux qui sont partisans de la Russie en Ukraine <sup>299</sup>.

L'autre terrain judiciaire sur lequel s'affrontent la Fédération de Russie et la Géorgie est celui de la Cour européenne des droits de l'homme. Créée en 1959 et profondément réformée en 1998, c'est l'organe le plus connu du Conseil de l'Europe, chargé de rendre des jugements sur les violations par les États de la Convention européenne des droits de l'homme adoptée en 1950. Deux sortes de plaintes peuvent être adressées à la Cour : des plaintes individuelles ou des plaintes interétatiques. Les plaintes individuelles sont adressées à l'encontre de leur État par n'importe quel citoyen européen des quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe. Ils n'ont la possibilité de porter plainte que lorsqu'ils ont épuisé tous les recours internes à l'État. Les plaintes interétatiques sont beaucoup plus rares. Il s'agit d'une plainte qu'un État adresse à la Cour à l'encontre d'un autre État pour violation de la Convention.

Depuis la création de la Cour, seule une vingtaine de plaintes interétatiques ont été déposées, ce qui contraste avec les dizaines de milliers de plaintes individuelles. Avant la crise géorgienne, la Cour n'a prononcé un arrêt que dans trois affaires interétatiques qui sont restées célèbres : Irlande c. Royaume-Uni (1978) ; Danemark c. Turquie (2000) et Chypre c. Turquie (2001). C'est par cette procédure que la Géorgie a décidé de régler ses comptes avec la Fédération de Russie, et ce avant même la guerre des Cinq jours, puisqu'elle dépose une première plainte interétatique contre la Russie le 27 mars 2007 <sup>300</sup>. C'est la première fois que la Russie est attaquée en justice par un autre État, car même durant le conflit en Tchétchénie et malgré l'appel de plusieurs organisations internationales des droits de l'homme, aucun État n'avait osé traîner la Russie devant la Cour. Cette plainte se porte sur l'expulsion massive par la police russe de 2.380 Géorgiens de Russie accusés de vivre en situation irrégulière. Cette expulsion faisait suite à l'arrestation à Tbilissi de quatre officiers supérieurs russes condamnés

<sup>298</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)002-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)002-f)

<sup>299</sup> Entretien avec M. Mykola Tochytskyi, 30 septembre 2015.

<sup>300</sup> Quenelle, 3 avril 2007.

pour espionnage militaire. La plainte géorgienne a aussitôt été qualifiée « d'acte inamical et nuisible pour les relations bilatérales »<sup>301</sup> par la Russie et a participé à la dégradation des relations entre les deux États. Cette affaire a donné lieu à un arrêt de la Cour le 3 juillet 2014 concluant à six violations de la Convention européenne des droits de l'homme par la Russie, notamment l'existence d'une « politique coordonnée d'arrestation, de détention et d'expulsion de ressortissants géorgiens » constituant une « pratique administrative » allant à l'encontre de l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers.

Le 11 août 2008, en pleine guerre, le gouvernement géorgien demande à la Cour de prendre des mesures provisoires d'urgence en vue du dépôt d'une seconde plainte concernant cette fois le conflit. Il accuse la Russie de violer les articles 2 sur le droit à la vie et 3 sur l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants de la Convention. Le président de la Cour, Jean-Paul Costa, demande alors aux deux parties de présenter leurs informations sur la manière dont s'est déroulé le conflit. Pour la diplomatie russe, il est certain que cette plainte était prête bien avant la guerre des Cinq jours :

Est-ce que vous croyez vraiment qu'une plainte interétatique de cette dimension n'était pas prête avant le 7 août si elle est déposée le 11 ? Elle n'est même pas complète aujourd'hui puisque seule une partie de la plainte a été déposée. Nous sommes absolument sûrs que cette plainte était envisagée par la Géorgie avant le déclenchement des hostilités. Il n'y a pas de plainte interétatique de notre part contre la Géorgie parce que ça n'aurait pas été raisonnable de suivre l'exemple géorgien<sup>302</sup>.

Si la Russie n'a pas porté plainte contre la Géorgie, plus de 3.000 citoyens sud-ossètes<sup>303</sup> ont, en revanche, porté des plaintes individuelles contre la Géorgie auprès de la Cour. Ce chiffre est impressionnant si on le ramène à la population totale de l'Ossétie du Sud, peuplée de seulement 70.000 habitants. Pratiquement 5% de la population est allée porter plainte. Pour la diplomatie géorgienne, cet acte a été directement inspiré par Moscou :

En Ossétie du Sud, il n'existe pas 3.000 personnes qui soient capables de déposer une plainte. Donc nous sommes bien conscients que 99% de ces plaintes proviennent directement de Moscou. Nous aurions aussi pu faire la même chose que les Russes en encourageant des Géorgiens à porter plainte contre la Russie, mais nous préférons le faire au niveau de l'État, car se servir de la population, ça bloque le travail de la Cour qui est déjà submergée de requêtes individuelles<sup>304</sup>.

Face à cette accusation, la Russie ne nie pas aider les Ossètes à formuler leurs plaintes, mais elle renvoie la balle dans le camp géorgien par une belle formule de prétérition utilisée par Ygor Kapyrin, formule lourde de suspicions sur le rôle des États-Unis dans les coulisses de cette bataille juridique :

Les plaintes viennent peut-être de Moscou, mais elles évoquent la situation des violations de la Convention à l'encontre des Ossètes par les Géorgiens sur place, en Ossétie du Sud. Je pourrais tout aussi bien dire que la plainte interétatique de la Géorgie contre la Russie a été préparée aux États-Unis, mais je ne le dirais pas<sup>305</sup>.

De manière similaire, la crise géopolitique en Ukraine donne également lieu à de nombreuses saisies de la Cour par les différentes parties prenantes du conflit. Actuellement, pas moins de cinq requêtes interétatiques ont été introduites par l'Ukraine contre la Russie concernant les événements en Crimée et dans l'est de l'Ukraine depuis mars 2014, et sont en cours d'examen par la Cour. Outre les requêtes interétatiques, près de 3.700 requêtes individuelles manifestement liées aux événements en Crimée ou aux hostilités dans l'est de l'Ukraine sont pendantes devant la Cour<sup>306</sup>. Quoiqu'il en soit, ses jugements ne seront pas rendus avant plusieurs années, et cette bataille juridique est engagée sur du long terme. Le plus problématique pour le Conseil de l'Europe est d'arriver à contraindre la Russie, en cas de

---

<sup>301</sup> Quenelle, 2007.

<sup>302</sup> Entretien avec M. Ygor Kapyrin, 30 octobre 2008.

<sup>303</sup> Reilhac, 10 octobre 2008.

<sup>304</sup> Entretien avec M. Mamouka Jgenti, 29 octobre 2008.

<sup>305</sup> Entretien avec M. Ygor Kapyrin, 30 octobre 2008.

<sup>306</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/CP\\_Ukraine\\_fra.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Ukraine_fra.pdf)

condamnation, à respecter les arrêts obligatoires rendus par la Cour. Pour la diplomatie ukrainienne, l'issue de cette bataille judiciaire pourrait être un départ définitif de la Russie :

Si demain le pouvoir politique de la Russie considère qu'il n'a plus rien à faire avec cette organisation [le Conseil de l'Europe] à cause d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme qui confirme que tout a été illégal et qu'il doit restituer la Crimée à l'Ukraine, arrêter la guerre et payer des sommes énormes pour les dédommagements, il va décider de ne pas exécuter ces décisions et de sortir de cette organisation<sup>307</sup>.

La Fédération de Russie pourrait-elle définitivement quitter le Conseil de l'Europe au risque de perdre son image internationale d'État européen partageant les valeurs et le « label démocratique » des autres États européens ? Pour le député suisse Andréas Gross, l'image internationale n'est plus un enjeu pour la Russie et cet avertissement est à prendre très au sérieux :

Ça serait très grave pour les 144 millions de citoyens russes, car ils ont besoin de la Cour européenne des droits de l'homme. La structure juridique de la Russie accepte beaucoup plus la Cour comme référence que les politiciens russes qui rejettent le Conseil de l'Europe et ses valeurs. Ces menaces sont donc à prendre au sérieux car le prix du pétrole est plus important comme facteur pour eux que l'image internationale du pays. Et ceux qui y attachent une importance sont totalement minoritaires<sup>308</sup>.

La diplomatie russe n'exclut pas que la Russie sorte du Conseil de l'Europe, mais ça serait une décision qui, d'après elle, n'émanerait pas du gouvernement ni du chef de l'État, mais des députés russes, lassés des sanctions :

La Russie pourrait effectivement quitter le Conseil de l'Europe si les parlementaires russes le décident. Il ne faut pas oublier qu'ils sont d'abord députés au sein de la Douma. S'ils arrivent à convaincre une majorité au sein de la Douma de quitter le Conseil de l'Europe en raison des sanctions, alors cela est tout à fait possible. [...] Sans la Fédération de Russie, le Conseil de l'Europe perdrait de son sens d'existence et de sa raison d'être<sup>309</sup>.

Même s'il est difficile d'imaginer que les députés russes prennent cette initiative sans l'assentiment du président et du gouvernement russe, cette perspective, de moins en moins fantaisiste au regard de la situation géopolitique depuis les crises géorgienne et ukrainienne et de leurs répercussions au sein du Conseil de l'Europe, serait un signe supplémentaire de refroidissement des relations entre la Russie et l'Europe occidentale.

## Conclusion

Les crises géopolitiques à l'Est de l'Europe, qui se sont manifestées par deux guerres ouvertes de relativement courte durée mais aux lourdes conséquences en Géorgie, puis en Ukraine, ont eu de fortes et profondes répercussions sur l'organisation paneuropéenne du Conseil de l'Europe à Strasbourg, située à plusieurs milliers de kilomètres des zones de conflits. Cette institution, chargée de maintenir la paix au sein de ses États membres par la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, a connu en six années d'intervalle deux crises majeures touchant à différents niveaux toutes ses instances qui ont, chacune, tenté d'apporter des solutions politiques, diplomatiques ou juridiques pour les endiguer.

Le Conseil de l'Europe se heurte au plus puissant – militairement – de ses États membres, la Fédération de Russie, qui, après avoir privilégié le rapport de force militaire au droit international dans son ancien « pré carré » soviétique, privilégie le rapport de force au sein des instances exécutives – et en premier lieu, le Comité des ministres – au détriment de l'instance parlementaire et de la Cour européenne des droits de l'homme, qu'elle juge politisées et non impartiales. Les autorités russes cherchent à faire pression sur cette organisation pour qu'elle redevienne telle qu'elle a été conçue initialement par ses membres fondateurs en 1949 : une organisation exclusivement intergouvernementale aux compétences

---

<sup>307</sup> Entretien avec M. Mykola Tochytskyi, 30 septembre 2015.

<sup>308</sup> Entretien avec M. Andreas Gross, 2 octobre 2015.

<sup>309</sup> Entretien avec M. Viatcheslav Egorov, 1<sup>er</sup> octobre 2015.

très étendues. Et elles souhaitent forcer la volonté des quarante-six autres États membres pour élargir les compétences du Conseil de l'Europe à d'autres domaines que les droits de l'homme *stricto sensu*, pour mieux les diluer, par exemple, dans la lutte contre le terrorisme.

*A contrario*, les principaux États touchés par ces crises, la Géorgie et l'Ukraine, cherchent logiquement au sein du Conseil de l'Europe à faire valoir le droit international face à la force, le *soft power* en réponse au *hard power*. Leur priorité est d'utiliser les moyens de cette organisation pour établir la base juridique permettant de contrer la légalité du point de vue du droit international des déclarations d'indépendance unilatérales (Abkhazie et Ossétie du Sud) ou de l'annexion de la Crimée. Ces pays exercent un lobbying permanent sur le Conseil de l'Europe pour qu'il ne perde pas ces conflits de l'agenda et maintienne une pression constante.

## Références

COURCELLE Thibault, « Les institutions européennes confrontées à la définition des limites de l'Europe pour leurs propres frontières », in VAYSSIÈRE Bertrand (dir.), *Penser les frontières européennes au XXI<sup>e</sup> siècle. Réflexion croisée des sciences sociales*, Peter Lang, Bruxelles, 2015, p.55-72.

COURCELLE Thibault, « L'Europe, la Géorgie et la gestion de la crise d'août 2008 », *Revue arménienne des questions contemporaines*, n°9, décembre 2008, p.73-103.

DAUBENTON Annie, « Ukraine : les euro-déterminés ou comment l'idée européenne devient une idée nationale », in RUPNIK Jacques (dir.), *Géopolitique de la démocratisation. L'Europe et ses voisinages*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p.105-133.

GERMAN Tracey C. et BLOCH Benjamin, « Le conflit en Ossétie du Sud : la Géorgie contre la Russie », *Revue Politique étrangère*, n° 1, 2006, p.51-64.

HUBER Denis, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989-1999*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, 314 p.

*Entretiens :*

-M. Viatcheslav Egorov, représentant permanent adjoint de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe, et M.Alexander Tarasov, diplomate et conseiller au Consulat de Russie, entretien réalisé le 1<sup>er</sup> octobre 2015.

-M. Andreas Gross, député suisse, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de 1995 à 2015, président du groupe socialiste de l'APCE de 2007 à 2015, rapporteur de suivi sur la Russie et observateur des élections en Russie et en Ukraine, entretien réalisé le 2 octobre 2015.

-M. Mamouka Jgenti, représentant permanent adjoint de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe, entretien réalisé le 29 octobre 2008.

-M. Igor Kapyrin, représentant permanent adjoint de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe, entretien réalisé le 30 octobre 2008.

-M. Mykola Tochytskyi, Ambassadeur et représentant permanent de l'Ukraine auprès du Conseil de l'Europe, entretien réalisé le 30 septembre 2015.

-M. Ivan Volodin, Représentant permanent adjoint de la Russie auprès du Conseil de l'Europe, spécialiste des affaires juridiques, entretien réalisé le 25 octobre 2005.

## Bibliographie

### Introduction :

- AGAMBEN Giorgio, *État d'exception. Homo sacer*, Paris, Seuil, 2003.
- AGHION Philippe, CETTE Gilbert, COHEN Élie, LEMOINE Mathilde, *Crise et croissance : une stratégie pour la France*, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2011.
- BASILIEU-GAINCHE Marie-Laure, *État de droit et états d'exception. Une conception de l'État*, Paris, L.G.D.J., 2013.
- BEAUD Olivier et GUÉRIN-BARGUES Cécile, « L'état d'urgence de novembre 2015 : une mise en perspective historique et critique », §§ I-IV, *Jus Politicum* n° 15.
- BOLZINGER André, « Le concept clinique de crise », *Bulletin de psychologie*, t. XXXV, n° 355, p.475-480, 1982.
- BRAIBANT Guy, « L'État face aux crises », *Pouvoirs*, 1977.
- DOBRY Michel, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1986, réédition en 2009.
- DORTIER Jean-François Dortier, « L'abîme ou la métamorphose ? Rencontre avec Edgar Morin », *Sciences humaines*, n° 201, 2009.
- FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France (1870-1914)*, Paris, Fayard, 1989.
- LACOSTE Yves, *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, Paris, éd. Maspero, 1976.
- MORIN Morin, « Pour une crisologie », *Communications*, n° 25, 1976.
- NORA Pierre, *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, 1984 à 1992.
- SAINT-BONNET François, *L'État d'exception*, Paris, PUF, 2001.
- SCHMITT Carl, *La dictature* [1921], Paris, Seuil, 2000 et *Théologie politique* [1922], Paris, Gallimard, 1988.
- TERRÉ François, « La justice en temps de crise », *Pouvoirs*, 1977.
- TROPER Michel, *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, 2011.

### Chapitre 1 :

- ARENDRT Hannah, *Les origines du totalitarisme*, t. 3 : Le système totalitaire, 1951.
- ARON Raymond, *Les guerres en chaîne*, Paris, Gallimard, 1951, p.395.
- ARON Raymond, dans *Plaidoyer pour une Europe décadente*, Paris, Laffont, 1977.
- ARON Raymond, *Introduction à la philosophie politique*, Paris, de Fallois, 1997.
- BAILLEUX Julie, « Comment l'Europe vint au droit. Le premier congrès international d'études de la CECA (Milan-Stresa 1957) », *Revue française de science politique* 2/2010 (vol. 60), p.295-318.
- BARIÉTY Jacques, *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe (1919-1932)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2007.
- BARTHEL Charles, « Émile Mayrisch et les dirigeants de l'Arbed entre la Belgique, la France et l'Allemagne. Rivalités et complicités (1918-1925) », dans DUMOULIN Michel (dir.), *Réseaux économiques et construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, p.125-143.
- BARTHÉLÉMY Joseph, « Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire », *RDP*, 1905, p.717-758.
- BARTHÉLÉMY Joseph, *Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, Paris, Felix Alcan, 1915.
- BARTHÉLÉMY Joseph, « La responsabilité des professeurs allemands du droit public », *Bulletin de la Société de législation comparée* 45 (1916), p.116-156.

BARTHÉLÉMY Joseph, « États-Unis d'Europe », *Revue politique et parlementaire*, 10 septembre 1929.

BERTHÉLÉMY Henry, « De l'exercice de la souveraineté par l'autorité administrative », *RDP*, 1913, p.209-227.

BEAUD Olivier et WACHSMANN Patrick, *La science juridique française et la science juridique allemande de 1870 à 1918*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1997.

BECKER Jean-Jacques, *Le Traité de Versailles*, Paris, PUF, 2002.

BLANQUER Jean-Michel, « L'impact de la guerre de 1914-1918 sur les conceptions européennes des juristes français », *Cahiers européens*, n° 3, 2003, p.43-55.

BRUNETEAU Bernard, *Les « collabos » de l'Europe nouvelle*, Paris, CNRS éditions, 2016.

CASSIN René, « La cinquième Assemblée de la SDN et le Protocole de Genève », *L'Année politique française et étrangère*, 1926, p.1-30.

CHABOT Jean-Luc, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne. L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

DIGEON Claude, *La crise allemande de la pensée française (1870-1914)*, Paris, PUF, 1959.

DUGUIT Léon, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, 1901, Paris, Fontemoing, rééd. Paris, Dalloz, 2003.

DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, Fontemoing, 3 vol., 1911 ; 3<sup>e</sup> éd., Paris, E. de Boccard, 5 vol., 1927-1930.

DULONG Delphine, « La science politique et l'analyse de la construction juridique de l'Europe : bilan et perspectives », *Droit et société*, 49, 2001, p.701-728.

ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1909, Préface de la deuxième édition, 1898, p.X sq.

FABRE Rémi, « Un exemple de pacifisme juridique : Théodore Ruysen et le mouvement 'La paix par le droit' (1884-1950) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1993, vol.39, n°1, p.38-54.

FEIERTAG Olivier, « La Banque de France et les problèmes monétaires européens, de la conférence de Gênes à la création de la BRI », in BUSSIÈRE Éric et DUMOULIN Michel (dir.), *Milieus économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XX<sup>e</sup> siècle*, Arras, Artois Presses Université, 1998, p.34.

FRANK Robert Frank, « Les contretemps de l'aventure européenne », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, 1998, vol.60, n°1, p.82-101.

GAILLET Aurore, *L'individu contre l'État. Essai sur l'évolution des recours de droit public dans l'Allemagne du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque des thèses, vol. 117, 2012.

GAILLET Aurore, « Le droit public allemand et la Première Guerre mondiale », *Jus Politicum* n° 15, 2016, <http://juspoliticum.com/article/Le-droit-public-allemand-et-la-Premiere-Guerre-mondiale-1067.html>.

GAURIER Dominique, *Histoire du droit international. De l'Antiquité à la création de l'ONU*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

GUIEU Jean-Michel, *Le rameau et le glaive : les militants français pour la SDN*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p.28.

HAURIOU Maurice, « À propos des droits réels administratifs », *RDP*, 1914, p.334 sq. et spéc. p.336.

HAURIOU Maurice, « La théorie de l'institution et de la fondation (Essai de vitalisme social) », dans HAURIOU Maurice, *La cité moderne et les transformations du droit*, coll. Cahiers de la Nouvelle Journée, n° 4, Paris, 1925, p.107.

HAZARD Paul, *La crise de la conscience européenne*, Paris, Boivin, 1935.

HELLER Hermann, « Die Krisis der Staatslehre » (1926), *Gesammelte Schriften (La crise de la théorie de l'État)*, Paris, Dalloz, 2012).

HUSSERL Edmund, *La crise de l'humanité européenne et la philosophie*, Paris, Hatier, 1996 (éd. originale 1935).

JEANNESSON Stanislas, *Jacques Seydoux, diplomate (1870-1929)*, Paris, Presses universitaires Paris-Sorbonne, 2013.

KAUFMANN Erich, *Droit international de la paix*, La Haye, M. Nijhoff, Recueil des cours / Académie de droit international de La Haye, 1935.

KOSKENNIEMI Martti, *The Gentle Civilizer of Nations: the rise and fall of international law, 1870-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

KRABBE Hugo, *The problem of an International Court of Justice*, Oxford University Press, 1918, p.110.

KUHN Thomas, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 2008.

LAMBERT Édouard, « Le droit commun de la Société des Nations. Ses organes actuels. Ses organes à venir (le besoin d'une Faculté de droit internationale) », *Mémoires de l'Académie internationale de droit comparé*, Tome I, Hermann Sack, Sweet & Maxwell, Marcel Rivière, 1928, p.126-157.

LAMBERT Édouard, « Les services rendus au droit comparé par Jivoïn Péritch », extrait de la revue *Pravna Misao, Revue de Droit et de Sociologie*, n° spécial *Hommage à Jivoïn Péritch*, 1937, tiré à part, Zemun, Grafički Zavod 'Rotacija' 1937, 20 p.

LANIOL Vincent Laniol, « Ferdinand Larnaude, un 'délégué technique' à la Conférence de la Paix de 1919 entre expertise et 'culture de guerre' », *Relations internationales*, 2012/1, n°149, p.43-55.

LE FUR Louis, *Précis de droit international public*, Paris, Dalloz, 1931.

MIRKINE-GUETZÉVITCH Boris, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Delagrave, 1928.

MOSSE George, *Fallen soldiers: reshaping the memory of the world wars*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

NORA Pierre, *Essais d'égo-histoire*, Paris, Gallimard, 1987, p.139-171.

POLITIS Nikolaos, *Les nouvelles tendances du droit international*, Paris, Paul Brodard, 1927.

PREUSS Hugo, *Das deutsche Volk und die Politik*, Jena, Diederichs, 1915.

RICOEUR Paul, « La crise : un phénomène spécifiquement moderne ? », *Revue de théologie et de philosophie*, 120 (1988), p.11.

RIOU Gaston, *S'unir ou mourir*, Paris, Valois, 1929.

ROMANO Alberto, « Santi Romano e la giuspubblicistica italiana : temi e tendenze », in BALLINI Pier Luigi (a cura di), *I Giuristi e la crisi dello Stato (1918-1925)*, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia, 2005, p.103-130.

ROMANO Santi, *Lo stato moderno e la sua crisi. Discorso inaugurale per l'anno accademico 1909-1910*, Annuario, Università di Pisa, 1910, p.11-40.

SACRISTE Guillaume et VAUCHEZ Antoine, « La 'guerre hors-la-loi', 1919-1930 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004/1, n°151-152, p.91-95.

SCELLE Georges, *La morale des traités de paix*, Paris, G. Cadet, 1920.

SCELLE Georges, *Précis de droit des gens*, Paris, Sirey, 1932.

SCHIFFER Eugen, *Der Verfassungsausschuss und seine Arbeit*, Berlin, 1917.

SCHMITT Carl, *La question clé de la Société des Nations - Le passage au concept de guerre discriminatoire*, Paris, A. Pedone, 2009 (original 1926).

SCHMITT Carl, 1990 (1932), « Les formes de l'impérialisme dans le droit international », trad. J.-L. Pesteil, dans *Du politique*, Puisseaux, Pardès, 1990, p.99.

SOUTOU Georges-Henri, *L'or et le sang. Les buts de guerre économiques de la Première Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 1989.

SPENGLER Oswald, *Der Untergang des Abendlandes (Le Déclin de l'Occident)*, Munich, Verlag C.H. Beck, 1918 et 1922 (trad. fr., Gallimard, 1948).

TISON Stéphane, *Comment sortir de la guerre ? Deuil, mémoire et traumatisme (1870-1940)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011.

TRIEPEL Heinrich, *Droit international et droit interne*, Paris, Université Panthéon-Assas, 1920.

VALÉRY Paul, « La crise de l'esprit – première lettre », *NRF*, tome XIII, 1919.

VON JHERING Rudolf, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, t. 1, Leipzig, Breitkopf und Härtel, 1852, p.239.

VON KEYSERLING Hermann, *Analyse spectrale de l'Europe* (1928), Paris, Gonthier, 1965, p.46.

WEBER Max, *Discours de guerre et d'après-guerre*, textes réunis et présentés par Hinnerk Bruhns, trad. Ostiane Courau, Pierre de Larminat, Paris, éd. de l'EHESS, Coll. « Audiographies » 14, 2015.

WEHBERG Hans, *De moderne Staatsidee* (L'idée moderne de l'État), Haag, Martinus Nijhoff, 1919.

ZWEIG Stefan, *Erasmus, grandeur et décadence d'une idée*, Paris, Grasset, 1935.

## Chapitre 2 :

AUFFRET Simon, « Deux attentats et une tuerie de masse : la semaine qui a ébranlé l'Allemagne », *Le Parisien*, 25 juillet 2016.

BELLI Pauline, « La colère de l'Italie face à un drame prévisible », *Sud-Ouest*, 20 avril 2015.

BERTONCINI Yves, « Bruxelles contre les peuples, une légende noire et non une réalité », *Le Monde*, 22 juin 2016.

BLIN Olivier, « Did Brexit break it ? », *Dalloz*, 7 juillet 2016, n°25.

BLUMANN Claude et PICOD Fabrice, *L'Union européenne et les crises*, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit de l'Union européenne, 2011.

BONNIN François, « Montbron : l'Europe met la Tardoire en ébullition », 19 novembre 2014.

BRUCKNER Pascal, « Sauver la « vieille dame » de son atonie en revenant à l'esprit des pères fondateurs », *Le Monde*, 29 mai 2010.

BURGORGUE-LARSEN Laurence, *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, 2011.

CARIN Sylviane, « L'aménagement de la Tardoire fait des vagues », 30 janvier 2015.

CHEVALLIER Marc, « Fusion Schneider-Legrand : le mariage n'aura pas lieu », *Alternatives économiques*, n°197, novembre 2001.

CHOPIN Thierry, *La fracture politique de l'Europe. Crise de légitimité et déficit politique*, Luxembourg, Promoculture-Larcier, 2015.

DAILLIER Patrick, « La disparition de la CECA le 23 juillet 2002 – Des problèmes de succession d'organisations internationales », *Mélanges Jean-Claude Gautron*, Paris, Pedone, 2004, p.19-28.

DELCAMP Alain, « Les parlements nationaux et l'Union européenne : de la reconnaissance à l'engagement », *RDUE*, n° 544, 2011, p.7-12.

DUPONT-LASSALLE Julie, « L'initiative citoyenne européenne un an après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 211/2011 : un tableau en clair-obscur », *Europe*, n° 10, 2013, p.4-13.

ÉCHINARD Yann et LABONDANCE Fabien, « La crise économique : quelques leçons d'économie européenne », *RMCUE* 2010, n°541, p.492-496.

FAYE Olivier, « Le Front national lie les attentats à la crise des migrants », *Le Monde*, 16 novembre 2015.

KINSKY Ferdinand, « L'Europe est-elle sortie de la crise ? », *Mélanges Touscoz*, Nice, France Europe éditions, 2007, p.544-555.

KOVACS Stéphane, « Un référendum anti-migrants en Hongrie organisé dimanche », *Le Figaro*, 30 septembre 2016.

MAGNETTE Paul et WEYEMBERGH Anne, *L'Union européenne : la fin d'une crise ?*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2008.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine et WEMAERE Matthieu, *La diplomatie climatique de Rio 1992 à Paris 2015*, Paris, Pedone, 2015.

MANIÈRE Philippe, « Concurrence : pourquoi il faut dire merci à l'UE de faire trembler les multinationales », *Challenges*, 12 janvier 2016.

MATELLY Sylvie et NIVET Bastien, *L'Europe peut-elle faire face à la mondialisation ?*, Paris, La Documentation Française, coll. Réflexe Europe, 2015.

MEUNIER Sophie, *L'Union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, Paris, Presses de sciences-Po, 2005.

MILLET François-Xavier, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, Paris, LGDJ, 2013.

MOÏSI Dominique, « Le drame des migrants et l'égoïsme de l'Europe », *Les Échos*, 28 avril 2015.

MONNET Jean, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p.488.

MONTEBOURG Arnaud, « L'UE s'est construite contre les peuples », *Le Monde*, 29 juin 2016.

QUATREMER Jean, « Mélenchon et le plombier polonais », *Libération*, 25 mai 2005.

QUERMONNE Jean-Louis, *L'Union européenne dans le temps long*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2008, p.223-228.

RICARD Philippe, « Schneider-Legrand : la Commission devra payer », *Le Monde*, 11 juillet 2007.

SCHIRMANN Sylvain, *Intégration économique et gouvernance européenne depuis les années cinquante*, Frontières, acteurs, représentations de l'Europe (F.a.r.e.), cahier n° 3-4, Université de Strasbourg et CNRS, Paris, L'Harmattan, 2014, p.33-34.

SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *L'État dans la mondialisation*, Paris, Pedone, 2013.

VON UNGERN-STERBERG Antje, « L'arrêt Lisbonne de la Cour constitutionnelle fédérale allemande : la fin de l'intégration européenne ? », *Revue du droit public* 2010, n°1.

#### **Chapitre 4 :**

BCE, « Guide relatif à la surveillance bancaire », septembre 2014.

BLANCHARD Olivier et LEIGH Daniel, « Growth forecast errors and fiscal multipliers », *IMF Working Paper* 13/1, 2013.

BORIE-TESSIER Anne-Sophie, « Stress-tests bancaires EBA/BCE 2016 », conférence PRIMA, 30 juin 2016.

BREBDER Anton, GAGNA Émile, PISANI Florence, *La crise des dettes souveraines*, Paris, La Découverte, 2012.

DE STREEL Alexandre, « La gouvernance économique européenne réformée », *RTDE*, 2013, p.455.

KOENIG Gilbert, « La Troïka, une institution sans légitimité démocratique », *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, 2015, n° 32.

QUEROL Francis, « Propos insolites sur un mariage à trois à la mode communautaire : le cas de la monnaie unique européenne », *Mélanges Guy Isaac*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse I, 2004, p.393.

QUEROL Francis, « La crise financière mondiale et la gouvernance au sein de la zone euro : entre logique intergouvernementale et logique fédérale », *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, Paris, LGDJ, 2012, p.551.

QUEROL Francis, « De l'intégration budgétaire européenne ou la gestation d'un droit budgétaire nouveau », *RFFP*, 2012, n° 120, p.147.

SAPIR Jacques, *Faut-il sortir de l'euro ?*, Paris, Seuil, 2012.

SODE Arthur, « 2017/2027, Dette, déficits et dépenses publiques : quelles orientations ? », *France Stratégie*, juillet 2016.

STIGLITZ Joseph, *L'euro : comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe*, Paris, LLL éditions, 2016.

TIROLE Jean, « La crise de l'euro : quelques éléments de réflexion sur la réforme institutionnelle », Banque de France, *Revue de la stabilité financière*, n° 16, avril 2012, p.253.

## **Chapitre 6 :**

BARBIERI Dario, ONGARO Edoardo, « Les agences de l'UE : points communs et différences avec les agences publiques agissant au niveau national », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 74, n°3, 2008, p.419-446.

MARTUCCI Francesco, LASSERRE CAPDEVILLE Jérôme et KOVAR Jean-Philippe, « Le système européen de surveillance financière », *Europe*, étude 6, 2011.

MÉGIE Antoine, VAUCHEZ Antoine, « Crise, crises et crisologie européenne », *Politique européenne*, n° 44, 2014, p.8-22.

SALIOU Virginie, *Gouverner la mer. Jeux d'échelles et temporalités de l'action publique en Europe*, thèse de science politique, Université de Rennes-1, 2012.

## **Chapitre 7 :**

DE MAISON ROUGE Olivier, *Le droit du renseignement*, Paris, LexisNexis, 2016.

GARAPON Antoine, « Les enjeux de la justice prédictive », *La semaine juridique*, JCP G, 2017, doct. 31.

KARAYAN Raphaële, « Loi renseignement : la Cnil dément Cazeneuve sur le recueil de données "anonymes" », *L'Express*, article du 16 avril 2015.

KORFF Douwe, WAGNER Ben, POWLES Julia, AVILA Renata et BUERMAYER Ulf : "Boundaries of Law: Exploring Transparency, Accountability, and Oversight of Government Surveillance Regimes", janvier 2017 : [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2894490](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2894490).

LATOUREX Xavier, « Premiers enseignements sur le contrôle juridictionnel des activités de renseignement », *La semaine juridique*, n° 46, 14 Nov. 2016, p.1199.

MASTOR Wanda, « La loi sur le renseignement du 25 juillet 2015 : la France, État de surveillance ? », *AJDA* 2015, p.2018-2025.

PAVEL Ilarion, SERRIS Jacques, « Modalités de régulation des algorithmes de traitement des contenus », Rapport à la secrétaire d'État Axelle Lemaire, mai 2016.

SOLOVE D. J. S, *Nothing to hide : the false tradeoff between Privacy and Security*, Yale University Press, 2011.

TRÉVIDIC Marc, *Terroristes. Les 7 piliers de la déraison*, Paris, éd. JC Lattès, 2013, p.18.

## **Chapitre 8 :**

QUENELLE Benjamin, « La Géorgie traîne la Russie devant le tribunal de Strasbourg », *Le Courrier de Russie*, 3 avril 2007.

REILHAC Gilbert, « Près de 3 000 plaintes ossètes à Strasbourg contre la Géorgie », *Agence Reuters*, 10 octobre 2008.



## Notices biographiques des auteurs

Olivier Blin est maître de conférences (HDR) et membre de l'*Institut de recherche en droit européen, international et comparé (IRDEIC)* à l'Université Toulouse 1 Capitole. Il y enseigne plus spécialement le droit international public et le droit de l'Union européenne, en formation initiale comme en formation continue, en présentiel comme en formation à distance. En droit de l'Union européenne, il est notamment l'auteur d'un ouvrage intitulé *Droit institutionnel, matériel et contentieux de l'Union* (paru chez Larcier, deuxième édition en 2016), de divers articles publiés dans des revues juridiques ainsi que de contributions à des actes de colloques.

Céline Castets-Renard est Professeur des Universités en Droit privé à l'Université Toulouse 1 Capitole et Membre Junior de l'Institut Universitaire de France (IUF). Elle est spécialiste de droit du numérique, notamment sur les questions de propriété intellectuelle, de protection des données personnelles, de commerce électronique, de droit pénal de l'informatique et de cybersécurité. Elle est co-Directrice de l'*IRDEIC (Institut de recherche en droit européen, international et comparé)* et du Master Droit et Numérique de l'université Toulouse 1 Capitole.

Né en 1969, Pierre-Frédéric Charpentier est enseignant au lycée Marcelin-Berthelot de Toulouse, chargé de cours à l'Université Toulouse 1 Capitole et à l'Institut d'Études Politiques de Toulouse. Agrégé et docteur en Histoire, il a soutenu en 2005 une thèse, *Les Intellectuels français de la Drôle de Guerre à la défaite (1939-1940)*, sous la direction de Pascal Ory, à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne. Depuis lors, ses recherches portent sur l'histoire culturelle du XX<sup>e</sup> siècle et les types d'expression variés qui s'y rattachent : intellectuels français, écrivains étrangers, politiciens et rockeurs...

Laure Clément-Wilz est Professeure agrégée en droit public à l'Université de Limoges, chercheur à l'*OMIJ (Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques, EA n°3177)* et chercheur associée au *VIP (Versailles Institutions publiques, EA n°3643)*. Spécialiste de droit de l'Union européenne, ses travaux portent principalement sur les aspects institutionnels et contentieux de l'Union européenne et plus particulièrement sur la Cour de justice de l'Union européenne. Elle publie également une chronique semestrielle à la *Revue française de droit administratif* sur le droit administratif et le droit de l'Union européenne.

Thibault Courcelle est maître de conférences en géographie et aménagement, membre du *LISST-CIEU (Centre interdisciplinaire d'études urbaines, UMR 5193 CNRS)*. Il a récemment codirigé (avec F. Taulelle et Y. Fijalkow) la publication de l'ouvrage *Services publics et territoires. Adaptations, innovations et réactions* aux Presses universitaires de Rennes (juin 2017) et codirigé (avec E. Vagnon et S. Victor) la publication de la revue *Cartes et Géomatique* n°234 sur le thème « À l'échelle du monde. La carte : objet culturel, social et politique, du Moyen Âge à nos jours » (décembre 2017). Ses recherches et principales publications portent sur la géopolitique de l'Europe et des institutions européennes et sur la thématique des valeurs, de l'identité et de la citoyenneté européenne.

Aurore Gaillet est Professeur des Universités à l'Université de Toulouse 1 Capitole, où elle est chercheuse au *Centre de Droit comparé, Institut de recherche en droit européen, international et comparé (IRDEIC)*. Elle est directrice du Collège Supérieur de Droit de Toulouse et enseignante associée à l'Université Albert-Ludwig de Fribourg-en-Brigau et à la Faculté de droit d'Osnabrück. Ses recherches sont principalement orientées autour du droit

public comparé, du droit public allemand, de l'histoire du droit public allemand (XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles), de l'histoire du droit et de la doctrine du droit public interne.

Francis Querol est maître de conférences en droit public, HDR. Il est enseignant-chercheur à l'IRDEIC, centre d'excellence Jean Monnet. Depuis 2013, il est Doyen de la Faculté d'Administration et Communication de l'Université Toulouse 1 Capitole. Sur le plan scientifique, il est l'auteur de plusieurs ouvrages et de nombreux articles concernant le droit des finances publiques et le droit fiscal. La question de la réforme budgétaire et fiscale, incluant une approche nationale, européenne et internationale, constitue un axe fort de ses recherches.

Sabine Saurugger est Professeure des universités en science politique et Directrice de la recherche à Sciences Po Grenoble. Membre honoraire de l'Institut universitaire de France (IUF), elle a récemment publié, avec Fabien Terpan, *Crisis and Institutional Change in Regional Integration* (Routledge, 2016) et *The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law* (Palgrave, 2017). Ses articles analysant l'activisme de la Cour de Justice de l'Union européenne, la théorie de l'intégration européenne et les groupes d'intérêt sont parus dans des revues telles que *Policy Sciences*, *Journal of Common Market Studies*, *Journal of European Public Policy*, *European Journal of Political Research*, ou la *Revue française de science politique*.

Fabien Terpan est maître de conférences de droit public à Sciences po Grenoble, directeur adjoint du CESICE (*Centre d'études de la sécurité internationale et des coopérations européennes*) et titulaire d'une Chaire Jean Monnet Droit et politique de l'Union européenne. Ses travaux portent sur l'action extérieure de l'Union européenne et sur le droit de l'Union européenne situé dans son contexte politique. Il a publié récemment : *The European Court of Justice and the Politics of Law* (Palgrave, 2017, avec S. Saurugger), *Crises and Institutional Change in Regional Integration* (Routledge, 2016, avec S. Saurugger), *L'europanisation du droit* (Lextenso 2016, avec L. Guilloud-Colliat et H. Oberdorff), "Soft Law in the European Union" (*European Law Journal*, 2015).

Guy Thuillier, agrégé de Géographie, ancien élève de l'École Normal Supérieure de la rue d'Ulm, est maître de conférences en Géographie à l'Université de Toulouse II – Jean Jaurès (UT2J) depuis 2007. Il est membre du LISST-CIEU (*Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires – Centre Interdisciplinaire d'Études Urbaines*). Auteur d'une thèse de géographie urbaine sur le développement des quartiers fermés à Buenos Aires, soutenue en 2002, il diversifie par la suite ses recherches vers d'autres champs et terrains, comme les migrations, les imaginaires géographiques, ou la géographie de la France. Il codirige depuis 2012 le Master MEEF-HG (Métiers de l'Enseignement, de l'Éducation et de la Formation, parcours Histoire-Géographie) commun à l'UT2J et à l'ESPE (École Supérieure du Professorat et de l'Éducation) de Toulouse.

Bertrand Vayssière est maître de conférences à l'université Toulouse 2 Jean-Jaurès. Membre du laboratoire FRAMESPA (UMR 5136), ses travaux portent principalement sur le fédéralisme européen de l'entre-deux-guerres à nos jours. Il étudie également l'histoire des groupes de pression européistes ainsi que la coopération transfrontalière, particulièrement à l'échelle franco-espagnole. Parmi ses publications : *Vers une Europe fédérale ? Les espoirs et les actions fédéralistes au sortir de la Seconde Guerre mondiale* (Peter Lang, 2006, rééd. 2007), *Penser les frontières européennes au XXI<sup>e</sup> siècle* (Peter Lang, 2015), *Raymond Rifflet, européiste et eurocrate* (PUM, 2018).

Julien Weisbein est maître de conférences en science politique à Sciences-Po Toulouse et chercheur au *LaSSP (Laboratoire des sciences sociales du politique, EA4175)*. Il travaille actuellement sur les rapports ordinaires aux risques environnementaux, notamment dans le domaine maritime et a récemment publié : « Dire et faire le commun. Les formes de la politisation ordinaire du Moyen Âge à nos jours », *Politix*, n°119, 2017/3, p. 9-30 (avec Claire Judde de Larivière) ; “Knowledge and Power in Integrated Coastal Management. For a political anthropology of the sea combined with marine environment sciences”, *Compte Rendus Geoscience*, n°349, p. 359-368 (avec Camille Mazé, Tarik Dahou, Olivier Ragueneau, Emilie Mariat-Roy, Anatole Danto, Mélanie Raimonet) ; *Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines*, Toulouse, Octarès, coll. « Le travail en débats », postface de Claude Gilbert, 2016 (en codirection avec Sylvia Becerra et Michèle Lalanne) ; « Défendre le littoral en croisant les expertises : le cas des Gardiens de la côte », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n°238-239, 2016/1-2, p. 97-108 ; « Capter et (co)produire des savoirs sous contraintes : le tournant expert de *Surfrider Foundation Europe* », *Politix*, n°111, 2015/3, p. 93-117.



## TABLE DES MATIÈRES

Aurore Gaillet et Julien Weisbein, « L'Europe et la 'crise'. Brefs propos introductifs ».

Aurore Gaillet et Bertrand Vayssière, « La Première Guerre mondiale et les mutations du droit : impacts, innovations et résistances ».

Olivier Blin et Pierre-Frédéric Charpentier, « Crise de l'Europe, crise de l'État ? ».

Guy Thuillier, « Crise économique européenne et crise de l'europhobie : quelle corrélation ? ».

Francis Querol, « Crise budgétaire et Union européenne ».

Sabine Saurugger et Fabien Terpan, « Les crises, facteur d'intégration ou de désintégration normative ? ».

Laure Clément-Wilz et Julien Weisbein, « L'Agence comme instrument de gestion de crises sectorielles dans l'Union européenne. Les exemples du transport maritime et du secteur bancaire ».

Céline Castets-Renard, « La crise du terrorisme en Europe : la réponse législative française par les technologies numériques et les risques d'atteinte aux droits fondamentaux européens ».

Thibault Courcelle, « Le Conseil de l'Europe confronté aux crises géopolitiques à l'Est de l'Europe. Le cas de la Géorgie et de l'Ukraine ».