

JEAN-DOMINIQUE GIULIANI

EUROPE : DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE À LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE

La question de la souveraineté fait un retour en force dans un paysage international bouleversé.

Nationalismes retrouvés, replis identitaires, protection contre les excès de la libéralisation des échanges et émergence de nouvelles puissances, ont conduit à de nouvelles revendications d'autonomie, voire d'indépendance, au nom du principe de souveraineté.

La construction européenne, pour sa part, a bousculé les nations européennes par les coopérations qu'elle a permises et l'intégration toujours en marche d'un continent inventeur de l'État-nation, créant une *solidarité de fait* entre ses États-membres, que Robert Schuman avait anticipée¹.

Pour un peuple, une nation ou un État, la souveraineté est la capacité à décider librement et peut être définie comme l'indépendance. Elle est absolue lorsqu'il s'agit de la liberté de choisir un système politique, ou relative quand elle se définit dans les rapports internationaux.

La solidarité est le stade ultime de la coopération entre des États qui décident volontairement de partager leurs intérêts, leurs politiques, voire leurs destins.

Les Européens, qui ne partagent pas la même conception de la souveraineté, se sont peu à peu accordés pour en exercer de plus en plus souvent certains aspects en commun, au nom d'une solidarité de fait qui ne cesse de se renforcer.

Au sein de l'Union européenne, c'est l'histoire des nations qui explique les différences profondes entre les conceptions nationales de la souveraineté.

Pour les Français, la souveraineté de l'État préexiste à la nation elle-même. Elle l'organise et fonde la souveraineté nationale, qui appartient originellement au peuple mais s'exprime dans celle de l'État. Ces concepts, forgés au fil des siècles autour d'une monarchie absolue puis de la Révolution

1. Déclaration du 9 mai 1950 : « L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

française, privilégient les fonctions régaliennes, c'est-à-dire celles qui légitiment l'usage de la force ou de la contrainte (défense, police, justice). Peu de nations en Europe les partagent. Ils se rattachent à des moments historiques, à tort ou à raison objets de fierté, mais considérés comme faisant partie de l'identité des peuples.

Une autre tradition privilégie plutôt la souveraineté par le droit. La nation préexiste à l'État et ne s'exprime pas nécessairement par la forme de l'organisation politique. Le peuple allemand existe avant le Reich. En Italie, ce sont les cités qui ont défini le peuple italien avant de s'organiser en État. Et certains États membres de l'Union sont encore contestés en leur sein dans l'exercice de leur souveraineté au niveau national, comme par exemple la Belgique ou l'Espagne. La souveraineté s'exerce donc par les cours de justice où des règles de droit sont définies par une jurisprudence qui varie avec le sentiment populaire.

Au sein de ces nations, en effet, la conscience collective ne garde que de mauvais souvenirs des périodes de l'histoire où leur État était fort et unitaire : Bismarck et le militarisme prussien, le nazisme, le fascisme, le franquisme.

Enfin, l'Union européenne a accueilli au tournant du siècle dix États dont la souveraineté avait été niée et bafouée par l'Union soviétique. Le retour au sein du camp de la liberté et de la démocratie a signifié pour eux, d'abord, le retour à une pleine souveraineté nationale, symbole d'une libération. La reconstruction d'une identité s'est traduite par une forme de nationalisme qu'on retrouve par exemple en Pologne et en Hongrie. D'autres, du fait de leur taille ou de leurs histoires spécifiques, comme les trois pays baltes, ont su mieux concilier le retour à une souveraineté nationale avec une solidarité, par exemple régionale, mais aussi européenne.

Car la construction européenne a bouleversé les traditions et les pratiques nationales les mieux établies et permis des évolutions spectaculaires.

La théorie fonctionnaliste, qui postule que la création d'intérêts communs par une coopération sans cesse accrue génère naturellement une solidarité croissante, malgré les critiques, s'est révélée justifiée et opérationnelle. La multiplication des défis lancés aux autorités publiques (techniques, sécuritaires, sanitaires, commerciaux, etc.) a poussé à la coopération et l'Union européenne a su offrir aux États un cadre égalitaire et stable de coopération. Enfin, le contexte international a confirmé de manière plus éclatante encore ces dernières années que la taille compte et détermine les rapports de force sur la scène internationale, plaidant ainsi pour une mise en œuvre européenne du principe selon lequel « l'union fait la force ».

Aussi avons-nous assisté à la multiplication des politiques européennes communes et à l'accélération de l'intégration européenne. Après l'union

douanière¹, ce fut le temps du marché intérieur², puis de la monnaie unique³, autant de compétences souveraines déléguées volontairement à un espace politique dont le droit est supérieur à celui des États.

Cette évolution a visé un objectif d'efficacité de pouvoirs publics en mal de réussite face à la complexité des problématiques à traiter.

De subtils artifices juridiques l'ont rendue possible. Les États ont introduit une différence entre compétences étatiques, qu'on peut partager, et souveraineté nationale, absolue et indivisible, qui appartient toujours à la nation. C'est le cas de la jurisprudence du Conseil constitutionnel français et, plus difficilement et beaucoup plus confusément, de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe.

Cette dernière a cristallisé les divisions des juristes allemands qui se sont longtemps affrontés entre ceux qui estiment, avec la vieille école de Jellinek dont se réclament certains au sein de la Cour, que la souveraineté est la « puissance suprême fondée sur le droit », qui ne saurait donc pas être partagée, et ceux qui pensent qu'elle est un concept qui doit être abandonné ou plus raisonnablement, avec le Pr Ingolf Pernice, qu'elle est de facto divisée. Ces débats expliquent les hésitations jurisprudentielles allemandes, de l'arrêt sur le Traité de Maastricht en 1993 à celui, en mai 2020, sur le rachat d'actifs par la BCE, en passant par les décisions relatives au Traité de Lisbonne (2009) ou au Mécanisme européen de stabilité (2012). Les juges suprêmes allemands ont fini par renoncer au souverainisme, mais éprouvent encore des difficultés avec le concept de souveraineté. Aucune constitution allemande, ni en 1871, ni en 1919, ni en 1949, n'utilise à aucun moment le terme de « souveraineté », pourtant présent 33 fois dans l'arrêt relatif au Traité de Lisbonne, qui encadre les transferts de compétences au profit de l'Union européenne !

Ces considérations juridiques n'ont pas empêché des évolutions considérables de la politique allemande et, par voie de conséquence, des avancées européennes battant en brèche la souveraineté des États membres.

Au nom du pragmatisme et du principe de réalité, la solidarité européenne, souvent jugée plus faible que par le passé, n'a jamais cessé de se renforcer.

Si la Pologne et la Hongrie se sont opposées à une politique de quotas lors de la crise migratoire, au nom de leur souveraineté, elles ont obtempéré aux injonctions de la Cour de Justice de l'Union et de la Commission, exigeant d'elles, en référé, l'abandon d'une réforme de la justice ou de mesures économiques discriminatoires.

1. Décidée en 1958 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1968.

2. Créé par l'Acte unique européen de 1986.

3. L'Euro, mis en circulation sous sa forme fiduciaire le 1^{er} janvier 2002.

Les évolutions récentes, et notamment les pressions chinoises et américaines en matière économique, ont légitimé l'appel à une « souveraineté européenne » lancé par le président français Emmanuel Macron dès son discours de la Sorbonne le 26 septembre 2017.

Sous l'appellation *autonomie stratégique*, se sont cachées des mesures de protection envers les *prédateurs économiques* à l'affût d'acquisitions de technologies et d'entreprises européennes. Depuis l'achat en 2016 de Kuka, une entreprise allemande de robotique du meilleur niveau mondial, par un consortium chinois, les textes européens ont autorisé des mesures de protection que les États n'ont pas cessé de développer au nom de la souveraineté. En décembre 2020, le gouvernement allemand prenait 25 % du capital de Hensoldt, un équipementier de défense, et le gouvernement français s'opposait en janvier 2021 à l'acquisition de Carrefour par Couche-Tard, une entreprise canadienne.

Dans le même temps, la Commission européenne envisageait la réforme de sa politique de concurrence, déjà considérablement assouplie dans les faits, pour faire face à la crise sanitaire et s'opposait aux visées du président américain sur la société Curevac, qui travaillait sur un vaccin anti-COVID-19, en la finançant sur fonds communautaires.

Si l'Union elle-même tend à harmoniser les politiques de protection nationales au nom de la souveraineté, elle pousse aussi au développement de solidarités très concrètes. La pré-réservation de vaccins anti-COVID-19 par la Commission européenne constitue une avancée réclamée par les États membres, qui ne repose sur aucune compétence déléguée.

De même, les exemples abondent de solidarités concrètes entre États membres, bien plus convaincants que l'impression générale d'un recul des solidarités politiques.

Dans la négociation *Brexit* de sortie du Royaume-Uni de l'Union, celle-ci s'est montrée solidaire jusqu'au bout avec l'Irlande, malgré les tentatives britanniques de division et de chantage.

L'adoption du plan de relance exceptionnel, au mois de juillet 2020, résulte d'une initiative franco-allemande du 18 mai visant à venir en aide aux pays les plus affectés par le virus. C'est au nom de la solidarité que les tabous budgétaires et d'endettement ont été provisoirement mis de côté et c'est bien ainsi que les chefs d'État et de gouvernement l'ont présenté à leurs concitoyens.

Les progrès enregistrés dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité se sont traduits par des gestes de solidarité envers les pays d'Europe orientale, inquiets du révisionnisme et des menaces russes, et envers la France qui s'est vue épaulée au Sahel par des contingents européens.

Dans ce domaine, peut-être le plus difficile pour concilier le principe de souveraineté nationale avec celui de la solidarité indispensable entre

membres de l'Union, ce sont de moins en moins les principes qui freinent les développements et davantage en fait les intérêts industriels et économiques.

En revanche l'objectif de parvenir à une souveraineté européenne, traduit dans nombre de textes européens par l'appellation *autonomie stratégique*, a conquis les gouvernements européens. Les succès de l'intégration du continent, essentiellement économiques, attirent en effet les convoitises de rivaux et d'alliés bien intéressés par le marché intérieur. L'essentiel des investissements étrangers en Europe vient des États-Unis et 28 000 entreprises chinoises y sont présentes. L'Union apprend à se défendre après avoir réussi par son ouverture au monde.

*

Nul ne voudra l'admettre, mais le principe de souveraineté est battu en brèche de multiples manières. La réalité des échanges et de l'économie mondiale, l'irruption des opinions publiques dans la politique internationale, la sensibilité des citoyens à l'éthique et la transparence, ont toutes appelé à plus de solidarité par la coopération.

Certes, la polarisation et la radicalisation des opinions présentent une image contraire, y compris au sein des démocraties, revisitée par le nationalisme, taraudées par les extrêmes, déstabilisées par les migrations et affaiblies par les nouveaux rapports de force dans le monde. Beaucoup croient discerner le retour des nations dans le mouvement général de repli qui frappe toutes les opinions publiques.

La réalité est toute autre. Les policiers européens réclament, comme les juges, de pouvoir s'affranchir des frontières pour collaborer avec leurs homologues, nos militaires connaissent depuis longtemps le caractère incontournable des coalitions, les citoyens proclament très majoritairement leur attachement à l'euro et leur confiance dans la Banque centrale européenne, l'organe le plus fédéral de toute la construction européenne. L'Amérique s'est débarrassée d'un président régressif et souverainiste. Les enjeux environnementaux plaident pour la solidarité internationale et la résilience de l'Union européenne surprend les plus sceptiques. De surcroît le travail en commun permanent entre Européens et leur solidarité factuelle démontrent qu'il est possible de respecter l'identité des peuples et la souveraineté des États en organisant leur coopération au nom d'une solidarité bien comprise.

Il se pourrait bien que le continent qui a inventé le principe de souveraineté, berceau de l'Europe des nationalités et donc du nationalisme, origine de tant de conflits en leurs noms, soit en train de construire une nouvelle relation entre souveraineté et solidarité en découvrant que l'identité ne saurait se résumer à la forme de l'État ou à ses frontières, mais qu'elle relève

aussi de la culture et des valeurs, à commencer par les plus importantes, la dignité de la personne humaine et la liberté, et que celles-ci doivent être partagées pour survivre et triompher.