

Quelle Europe construire ?

Les termes du débat

Robert Joumard, Henri Paraton, Michel Christian & Jean-François Escuit¹

20 mars 2007

Introduction	5
1. L'Europe actuelle a une histoire, entre espoir et crise	6
Un peu d'histoire	6
Une crise double.....	8
2. Une constitution pour quoi faire ?	9
Les traités ne sont-ils pas suffisants ?	10
Nécessité d'une constitution ?	11
Les critères d'une constitution européenne.....	13
3. Peuple et souveraineté	13
Qui est souverain ?	13
Peuple européen ou pas ?	14
Les limites de la souveraineté.....	17
4. Valeurs et objectifs	17
Valeurs.....	17
Objectifs	19
5. Les frontières de l'Europe	20
Qu'est-ce qu'être européen ?	20
Traduction des objectifs.....	21
6. Les options : Union, noyau(x), cercles	23
7. Le partage des domaines de compétence, la subsidiarité	26
8. Les institutions	29
Un Parlement élu par les citoyens	29
Une chambre haute, l'équivalent du Sénat français ou du Bundesrat allemand	30
Un président	31
Un gouvernement	32
Le droit d'initiative populaire	32
Une Cour de justice et un tribunal	33
Le contrôle de la constitutionnalité des lois	33
9. Politique des petits pas ou processus constituant ?	34
La politique des petits pas.....	34
Principes du processus constituant	35
La formation d'un espace public européen.....	36
La mise en pratique du processus constituant.....	38
Conclusion	39
Références	40

Résumé

Tous ceux qui ne se satisfont pas de l'Europe actuelle sont demandeurs d'un autre projet. Pour dessiner ce projet nous tentons de faire une synthèse de multiples analyses et propositions. Au vu du caractère peu démocratique de l'Union actuelle, nous nous interrogeons sur la nécessité et les critères d'une Constitution européenne, puis sur les conditions de la naissance d'un peuple de citoyens européens, unique source légitime du pouvoir. Toute nouvelle entité politique européenne doit définir ses valeurs et ses objectifs, qui sont entre autres d'en faire une zone de démocratie, de solidarité et un élément de l'écosystème terre. Ses frontières

¹ Avec l'aide de plusieurs correspondants français, suisses, italiens, allemands et belges.

géographiques ne peuvent se déduire d'une définition du mot "Europe" qui est un concept mal défini et variable dans le temps. Elles ne peuvent donc que dépendre des valeurs et surtout des objectifs que nous lui assignons. Une nouvelle Europe peut se décliner en une Union rénovée, un ou des noyaux, des cercles... La répartition des compétences entre toute nouvelle entité et les États, voire les régions ne se réduit pas à l'alternative fédération confédération, mais est un choix très ouvert. Les institutions d'une nouvelle entité politique européenne pourraient correspondre à l'expérience démocratique européenne, mise en œuvre dans tous les pays européens. Le processus constituant dont nous proposons quelques étapes ne peut qu'être la traduction du « désir de vivre ensemble » qui définit ceux qui veulent aller plus loin dans la construction européenne.

Zusammenfassung

Welches Europa aufbauen? Die Begriffe zur Debatte

All diejenigen, die sich nicht mit dem heutigen Europa zufrieden geben, fordern ein anderes Projekt. Um dieses Projekt zu entwerfen, werden wir versuchen, eine Synthese aus vielen verfügbaren Analysen und Vorschlägen zu machen. Angesichts des wenig demokratischen Charakters der aktuellen Union fragen wir uns nach dem Erfordernis und den Kriterien einer europäischen Verfassung, dann nach den Bedingungen für die Entstehung eines Volkes europäischer Staatsbürger, der einzigen rechtmäßigen Instanz der Macht. Jede neue europäische Einheit muss seine Werte und seine Ziele definieren, die unter anderem beinhalten, aus Europa eine Zone der Demokratie, der Solidarität zu machen und es als einen Teil des Ökosystems - Erde wahrzunehmen. Ihre geographischen Grenzen kann man nicht aus der Definition des Worts "Europa" ableiten, da das Konzept schlecht definiert und im Laufe der Zeit variabel ist. Sie können also nur von den Werten und vor allem von den Zielen, die wir ihm zuweisen, abhängig sein. Ein neues Europa kann sich formen als eine erneuerte Einheit, mit einem oder mehreren Kernen, mit Kreisen... Die Verteilung der Kompetenzen zwischen jedem neuen Gebilde und den Staaten, beziehungsweise den Regionen beschränkt sich nicht nur auf die Entscheidung zwischen Konföderation und Föderation, sondern stellt eine sehr offene Wahl dar. Die Institutionen eines neuen politischen Europa könnten einer demokratischen Erfahrung entsprechen, die von der Gesamtheit aller Europäer geteilt und in allen europäischen Ländern durchgeführt wird. Der verfassungsgebende Prozess, für den wir einige Stufen vorschlagen, kann nur die Übersetzung «des Wunsches, zusammen zu leben » sein, der diejenigen bestimmt, die weiter an einem gemeinsamen Europa bauen wollen.

Kontakt: robert.joumard@wanadoo.fr

Eine aktuelle Version dieses Textes (in Französisch) befindet sich unter

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Quelle_Europe_construire_17_nov_2006.rtf ; Eine Synthese auf Deutsch befindet sich unter

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/synthese_QEC_110906.rtf

Riassunto

Quale Europa costruire ? I termini di dibattito

Tutti coloro che non sono soddisfatti dell'Europa attuale chiedono un altro progetto. Per disegnare questo progetto cerchiamo di fare una sintesi di molteplici analisi e proposte disponibili. Visto il carattere poco democratico dell'Unione attuale ci interroghiamo sulla necessità ed i criteri di una Costituzione europea, quindi sulle condizioni di nascita di un popolo europeo, unica fonte legittima di potere. Qualunque nuova entità politica europea deve definire i suoi valori ed i suoi obiettivi, che sono tra gli altri di farne una zona di democrazia, di solidarietà e un elemento dell'ecosistema-terra. Le sue frontiere geografiche non si possono dedurre dalla definizione della parola "Europa" che è un concetto mal definito e variabile nel tempo. Esse pertanto non possono che dipendere dai valori e soprattutto dagli obiettivi che noi le

assegniamo. Una nuova Europa può declinarsi come un'Unione rinnovata, uno o due nuclei, dei cerchi ... La ripartizione di competenze entro questa nuova entità e gli Stati, nonché le regioni, non si riduce all'alternativa federazione confederazione, ma è una scelta molto aperta. Le istituzioni di una nuova entità politica potrebbero corrispondere all'esperienza democratica europea attuata in tutti i paesi europei. Il processo costituente, del quale noi proponiamo qualche tappa, non può che essere la traduzione del «desiderio di vivere insieme», che qui definisce quelli che vogliono andare oltre nella costruzione europea.

Contacto: robert.joumard@wanadoo.fr

Una versione recente di questo testo è disponibile (in francese) alla pagina:

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Quelle_Europe_construire_17_nov_2006.rtf; Uno sintesi in italiano è disponibile alla pagina:

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/synthese_QEC_110906.rtf

Resumen

¿Qué Europa construir? Los términos del debate

Todos aquellos que no están satisfechos con la Europa actual piden otro proyecto. Para diseñar dicho proyecto, intentamos sintetizar los múltiples análisis y propuestas. Dado el carácter poco democrático de la Unión actual, nos planteamos interrogantes sobre la necesidad y los criterios de una Constitución europea y sobre las condiciones del nacimiento de un pueblo de ciudadanos europeos, única fuente legítima del poder. Una nueva entidad política europea debe definir sus valores y sus objetivos, que, entre otras cosas, son hacer una zona de democracia, de solidaridad y un elemento del ecosistema tierra. Sus fronteras geográficas no pueden deducirse de una definición de la palabra "Europa", que es un concepto mal definido y variable con el tiempo. Por tanto, sólo pueden depender de los valores, y sobre todo, de los objetivos que le asignamos. Una nueva Europa puede plasmarse en una Unión renovada, uno o varios núcleos, círculos... La repartición de las competencias entre esta nueva entidad y los Estados, o incluso las regiones, no se reduce a la alternativa federación/confederación, sino es una opción muy abierta. Las instituciones de una nueva entidad política europea podrían corresponderse con la experiencia democrática europea desarrollada por todos los países europeos. El proceso constituyente para el que proponemos unas cuantas etapas sólo puede ser la traducción del "deseo de convivir" que define a aquellos que quieren ir más lejos en la construcción europea.

Contacto: robert.joumard@wanadoo.fr

Una versión reciente de este texto (en francés) se puede descargar en

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Quelle_Europe_construire_17_nov_2006.rtf; síntesis en español (4 páginas) se puede descargar en

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/synthese_QEC_110906.rtf

Abstract

What kind of Europe should we build? The terms of the debate

Those who are not satisfied with today's Europe are demanding another plan for Europe, to be built by all who share their values and their main goals. To draw up this plan we shall attempt a synthesis of the numerous proposals and analyses available. In light of the current Union whose character is not very democratic, we will review the conditions for the emergence of a European citizenry, sole legitimate source of power. Whatever the new European political entity, it must define its values and aims, which include creating a space for democracy and solidarity and being a part of the earth's eco-system. Geographic borders cannot be based on a poorly defined concept of « Europe » susceptible to change over time. It can only rely on values and above all on objectives that we assign it. The new Europe can be a restored Union with one or many centers and circles. The sharing of jurisdiction between any new entity and the States or even regions is not reduced to the "federation-confederation" alternative, but remains a very open

choice. The institutions of a new European political entity would be consistent with the European democratic experience, shared by all Europeans and adopted by every European country. The steps in the process of building Europe, some of which are described here, must reflect « the desire to live together » that is so important to those who want to further European integration.

Contact: robert.joumard@wanadoo.fr

A current version (in French) of this text is available at

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Quelle_Europe_construire_17_nov_2006.rtf; A four page summary in English is available at

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/synthese_QEC_110906.rtf

Introduction

Wer will, dass Europa bleibt wie es ist, will nicht, dass es bleibt.

Celui qui veut que l'Europe reste telle qu'elle est ne veut pas qu'elle reste, nous dit cette citation légèrement modifiée du poète Erich Fried, très connue dans les mouvements sociaux allemands (1)². En d'autres termes les Européens attachés à l'Europe ne veulent pas de cette Europe qu'on leur a construite. Tous ceux qui ne se satisfont pas de l'Europe actuelle, qu'ils aient voté non en 2005, contre son mode de construction ou son orientation politique, ou oui, pour ne pas casser le peu d'Europe qui existe, ou qu'on ne leur ait pas demandé leur avis, sont demandeurs d'un autre projet et d'un autre fonctionnement. Ils ont la responsabilité collective de l'élaborer avec tous ceux qui partagent leurs valeurs et leurs objectifs, et de définir les principes et le modèle de société que doit traduire la construction juridique et réglementaire de l'Europe.

Le vote des Français et des Hollandais est d'abord porté par un principe de précaution sociale ; il répond également à un principe de précaution démocratique et exprime une demande d'Europe politique. Ces positions semblent largement partagées par les citoyens européens (2, 3) :

- précaution sociale car nombre d'Européens sont attachés aux services publics, à la solidarité, à la justice sociale, au partage des richesses, et ne croient majoritairement pas aux réformes néolibérales préconisées par Bruxelles (4),
- précaution démocratique, défiance vis-à-vis du système politique actuel, du mode de construction de l'Union européenne, du personnel politique, de toutes les institutions européennes vis-à-vis desquelles la confiance des Européens chute (5),
- et désir d'Europe dont la construction est trop lente pour les Européens (5), pour qu'elle protège de tout hégémonisme, états-unien notamment, pour qu'elle soit un modèle économique et social, pour qu'elle mène la politique que veut la majorité des citoyens.

Le désir d'Europe est largement partagé d'après les sondages, mais il côtoie un refus d'Europe supranationale qui se nourrit notamment des insuffisances de la construction européenne actuelle.

En effet tandis que le 20^e siècle s'est achevé sans aucune avancée significative vers cette Europe-là, bien au contraire, le suivant s'annonce des plus incertains pour des peuples d'Europe durement ballottés par une mondialisation dominatrice, mise en œuvre par des organismes internationaux au service de gouvernements ultra-libéraux, eux-mêmes au service des entreprises multinationales et finalement des élites néolibérales. Celles-ci ont tout intérêt à limiter le pouvoir des nations et celui de l'Europe, en déréglementant à tout va, c'est-à-dire en détruisant pour leur seul bénéfice les règles collectives que les peuples avaient construites souvent dans la douleur.

Les uns et les autres, nous savons par exemple que l'Allemagne, seule, ou la France, seule, n'ont aucune chance de pouvoir préserver leurs modèles politique, économique et social assurant le bien-être et la sécurité de l'ensemble de leur population. L'échelle des nations européennes d'hier est désormais trop étriquée, leur puissance est trop restreinte pour conférer un poids suffisant aux décisions politiques prises dans leur cadre. C'est le constat de cette impuissance croissante, de cette souveraineté limitée qui donne tout son sens au projet de l'intégration politique européenne (6, 7).

On ne peut évidemment pas dissocier le débat sur la construction européenne du débat sur les politiques européennes en matière d'emploi, d'harmonisation sociale et fiscale, de partage des

² Les chiffres entre parenthèses renvoient aux références en fin de document.

revenus, de services publics. C'est en partant de ces tâches que l'on doit répondre à la question institutionnelle (8). De telles alternatives doivent partir des structures de l'Union, y compris les rapports de force qui la traversent : il ne s'agit pas d'élaborer des chimères constitutionnelles (9). Mais on ne peut traiter ces tâches sans vision stratégique de long terme. Construire l'Europe, la doter éventuellement d'une constitution, fonder ainsi un peuple de citoyens européens ne peut se faire dans le brouillard, sans avoir une conscience relativement claire des questions institutionnelles, de ce vers quoi nous voulons aller et des modes d'organisation politique correspondant.

Nous faisons le point sur ces questions après avoir analysé plus d'une centaine de documents et intégré les avis de plusieurs dizaines de correspondants européens. Après un survol de la déjà longue histoire de l'Europe, nous abordons le problème de l'existence du peuple européen. L'intégration politique européenne ne peut à notre avis que se fonder sur des valeurs et des objectifs partagés dans un espace donné, ce qui met en lumière la question des frontières et des cercles de l'Europe intégrée. Partage des domaines de compétences et institutions s'élaboreront enfin au fil d'un processus constituant dont nous imaginons quelques contours.

Dans ce document, notre objectif n'est pas de définir la meilleure structure institutionnelle de l'Europe, mais de débroussailler le chemin qui y mène en éliminant les faux problèmes et en posant autant que faire se peut les vraies questions. En somme, poser les termes du débat.

1. L'Europe actuelle a une histoire, entre espoir et crise

À la fin de la seconde guerre mondiale, nombreux sont ceux qui ont bien compris combien la juxtaposition en Europe de nations indépendantes était dangereuse et source de conflits meurtriers. L'Europe politique a donc une histoire dont nous sommes les héritiers, histoire vieille de plus de 50 ans.

Un peu d'histoire

Les « pères » de l'Europe que furent Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide de Gasperi ou Konrad Adenauer tentent de réaliser les États Unis d'Europe par étapes successives, en commençant par des « réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait ». Dans l'esprit des promoteurs de ces ententes ciblées, secteur par secteur, un certain nombre de communautés devaient être mises en place par étapes successives, faisant toutes une certaine place à la notion de supranationalité. Ensuite, une Communauté politique, comportant parlement et gouvernement européens, devait venir coordonner l'ensemble des hautes autorités spécialisées. Le parlement européen devait être composé de deux assemblées : l'une élue au suffrage universel direct par les peuples concernés, l'autre désignée par les divers parlements nationaux.

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), éléments majeurs de l'économie de l'époque, entre en vigueur en 1952, mais la Communauté européenne de défense (CED) est refusée en 1954 par une majorité de députés français, formée essentiellement des gaullistes et des communistes. Cette Communauté de défense prévoyait d'unifier les forces armées des six pays européens, futurs fondateurs du Marché commun, sous l'autorité explicite du commandement suprême de l'OTAN. De facto l'un des instruments de la stratégie américaine, elle n'avait d'européenne que le nom. La Communauté européenne des transports en 1953, celle de l'agriculture en 1954, et celle de la santé échouent aussi pour diverses raisons.

Devant les difficultés que rencontre la réalisation de leur projet, les partisans de l'unification européenne se résignent à en ralentir le rythme. La Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique sont finalement établies par le traité de Rome en 1957 et entrent en vigueur en 1958, associant six pays fondateurs : la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. La Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark les rejoignent en 1973, la Grèce en 1981, puis l'Espagne et le Portugal en 1986, la Suède, la Finlande et l'Autriche en 1995, puis dix autres pays issus essentiellement de l'Europe

de l'Est en 2004, et finalement deux pays de l'Est en 2007. Les élargissements successifs avaient été assez lents et progressifs puisqu'il nous avait fallu successivement quinze ans, puis douze ans, puis neuf ans, pour intégrer à chaque fois trois nouveaux membres ; nous avons brutalement accéléré la cadence en intégrant ensuite dix membres au bout de neuf ans, puis deux membres au bout de trois ans.

L'Europe s'est faite par débordements successifs (du charbon et de l'acier à l'agriculture, puis aux transports, à l'aménagement du territoire et ainsi de suite). Ce mode de construction a eu son efficacité, notamment en assurant pour la première fois à l'Union européenne soixante ans de paix, mais il n'a pas produit de véritable pouvoir politique intégré. Avec l'Acte unique (1986 : libre circulation des marchandises et des capitaux) et le traité de Maastricht (1992 : Union économique et monétaire, critères de déficit public) on est passé du transfert de compétences sectorielles à des abandons de souveraineté nationale très politiques (la monnaie bien sûr, mais aussi la politique régionale ou certaines compétences judiciaires ou policières). Le traité d'Amsterdam (1997) renforce à nouveau les pouvoirs du Parlement, mais les critères de Maastricht sont pérennisés en un "Pacte de stabilité".

Chemin faisant, l'Union a vu au cours des cinquante dernières années son poids politique s'affirmer vis-à-vis des États membres. Alors que jusque dans les années 80, elle n'avait pas, de fait, le pouvoir d'imposer aux États membres ses valeurs, ses normes et ses politiques, son pouvoir s'est affirmé depuis lors en s'appuyant sur la Commission européenne et surtout sur les décisions exécutoires de la Cour de justice européenne. De mineurs pour les citoyens, les choix politiques de l'Union sont devenus visibles et essentiels, car ils 'font' tout simplement la trame des lois qui régissent leur vie au quotidien. Par contre, la ligne politique fondamentale de l'Union est d'une grande stabilité, la plupart des articles du projet de traité constitutionnel provenant par exemple des traités antérieurs. Ces articles étaient jusqu'alors discrets car sans conséquence, ils deviennent visibles car ils sont désormais appliqués.

Les traités de Maastricht et d'Amsterdam sont en fait pour partie des constitutions européennes : ils ne précisent plus toutes les politiques communes, mais seulement la manière dont celles-ci seront collectivement décidées. Plutôt que de se lier par des décisions collectives précises, les États membres délèguent à l'Union une partie de leur souveraineté sans savoir a priori ce qui va être décidé. Ce transfert s'est fait dans un cadre intergouvernemental, les gouvernements nationaux contrôlant conjointement ces compétences. Si bien qu'aucune décision, prise à Bruxelles, ne l'a été sans l'assentiment explicite des États membres.

La perte de souveraineté nationale s'est accompagnée de la possibilité pour les gouvernements d'agir hors du champ politique national, en profitant de la construction européenne pour s'affranchir, progressivement voire insidieusement, du contrôle parlementaire, national ou européen et donc du contrôle des citoyens (11). Le pouvoir supranational important qui s'est développé au niveau européen, notamment dans le domaine de la réglementation du marché intérieur, résulte de l'accord des gouvernements nationaux particuliers et pas d'un pouvoir de type fédéral. C'est ce que l'on appelle le « déficit démocratique de l'Europe ». Les parlements nationaux ont perdu peu à peu de leur pouvoir, alors qu'il n'y a pratiquement pas eu d'avancée de type fédéraliste, de construction des États Unis d'Europe, qui permette au parlement européen de retrouver les pouvoirs des parlements nationaux. La faiblesse actuelle du parlement européen est directement liée à une autre constante historique : la faiblesse du budget européen, qui représente aujourd'hui seulement 1 % du produit intérieur brut (PIB) européen. Sans moyens financiers, il est normal qu'on ne puisse pas mener de politiques au niveau européen.

Le dernier traité de Nice en 2000 rend plus difficile la prise de décision en Conseil par de multiples et complexes minorités de blocage : le pouvoir des États membres et de l'Union y est réduit au minimum, notamment sur l'économie.

Remarquons qu'en France seul le traité de Maastricht a été approuvé de manière relativement démocratique, par référendum. Les autres traités n'ont jamais été approuvés directement par le vote des citoyens. Les règles de fonctionnement comme les politiques qu'ils édictent nous ont été largement imposées.

Le traité de Maastricht, approuvé à une très courte majorité, faisait des promesses, vérifiables seulement dans l'avenir : on peut considérer que le rejet du Traité constitutionnel pour l'Europe, qui ne marquait aucune rupture par rapport à Maastricht, constitue un rejet de ce dernier, une fois ses conséquences expérimentées. La possibilité pour les citoyens d'abroger ou d'amender une règle adoptée par le passé est un principe démocratique élémentaire.

Socialistes et libéraux avaient ainsi deux projets pour l'Europe avec à chaque fois une stratégie dite "de l'engrenage" :

- l'engrenage de l'intégration économique comme levier de l'intégration politique pour les premiers,
- l'engrenage du grand marché qui devait enclencher une marche accélérée vers l'Europe de la concurrence pour les seconds.

Des deux engrenages il semble bien que le second ait mieux fonctionné que le premier. En effet l'harmonisation sociale et fiscale par le haut, la politique étrangère et de défense autonome vis-à-vis des États-Unis, le plein emploi et l'amélioration des conditions de travail, ou la réduction des inégalités n'ont guère avancé, voire reculé. En revanche, l'ouverture des services publics à la concurrence, la soumission aux règles de la libre concurrence, la baisse des charges patronales et des impôts, la flexibilité et la précarité du travail, le dumping fiscal, le dumping social, les licenciements boursiers, tout cela va bon train. La priorité donnée à l'Europe de la concurrence contre l'Europe intégrée a abouti à l'abandon du projet initial qui se voulait coopératif, au profit d'un projet compétitif : actuellement, loin de favoriser la coopération, les institutions de l'Union Européenne organisent la compétition entre les différents États-membres qui luttent les uns contre les autres.

L'Europe est victime de sa méthode de construction, dite fonctionnaliste, qui ne vise que le fonctionnement de l'appareil et jamais à définir le projet d'Europe (12). Cette méthode a présupposé que le marché était une merveilleuse machine à unifier, qui doit être la matrice de tout. Ainsi l'Europe politique viendrait inévitablement quand le marché aura produit ses effets sur les peuples. Ce présupposé est inséparable du choix stratégique ancien d'uniformiser l'Europe, par le marché et par le droit. L'Europe avance donc par une suite de réponses juridictionnelles et réglementaires aux demandes d'arasement des spécificités présentées par des individus qui veulent être partout comme chez eux ou des commerçants qui veulent se simplifier la vie.

Mais l'Europe politique n'est pas spontanément née de l'uniformisation. L'Europe n'a voulu voir que des passions dangereuses – une obsession de Jean Monnet – dans l'histoire des peuples et a utilisé le marché pour saper ce que le mouvement ouvrier avait obtenu en 140 ans de lutte (13).

Une crise double

L'Union européenne est aujourd'hui confrontée à une double crise :

- d'une part une crise économique, sociale et environnementale, marquée par un chômage élevé (9 %) et structurel, l'enrichissement à grande vitesse de certains et la paupérisation concomitante d'une part importante de la population, la régression délibérée des législations sociales, la casse des services publics, les crises environnementales à répétition, l'effet de serre auquel les Européens contribuent largement,
- d'autre part une crise politique dont l'expression est un taux d'abstention de plus en plus élevé aux élections, en général, et aux élections européennes en particulier (57 %

d'abstention en 2004), le déficit démocratique, le décalage entre les élites et les peuples que montrent de multiples sondages et bien sûr les résultats des référendums français et hollandais de 2005 (4), qui ont été pour ces pays des moments de vie politique intense qu'ils n'avaient pas connus depuis des décennies.

Les gouvernements européens et la Commission européenne font des choix ultra-libéraux, qui font passer la concurrence avant toute autre considération. La politique sociale de l'Union est inexistante. Sa politique environnementale n'est que du replâtrage, le développement durable consistant à parler beaucoup et faire peu, et surtout à ne rien faire qui pourrait modifier le cours ultra-libéral des choses. La politique agricole a toujours été productiviste, chacun peut aujourd'hui en constater les conséquences avec la disparition de nombreux paysans, la pollution des nappes phréatiques et les problèmes posés sur la qualité alimentaire.

Le déficit démocratique est une conséquence de la méthode de construction de l'Union européenne, 'par le haut', via les seuls gouvernements nationaux. En multipliant les sujets traités lors de négociations entre États, on multiplie en même temps les décisions politiques qui ne font plus l'objet d'une formation démocratique de l'opinion, interdisant un choix clair et éclairé des citoyens. On ignore tout des positions qui ont été prises par les différentes parties, des raisons des compromis. Le résultat est opaque, le droit communautaire est obscur. Beaucoup en jouent impunément.

Cette double crise est notamment la conséquence de l'évolution radicale du modèle dominant de capitalisme depuis les années 1970 (14). La version du capitalisme d'actionnaires qui avait cours en Occident depuis la fin de la seconde Guerre Mondiale a été remplacé par un nouveau type d'entreprises, dont le but et la responsabilité ont changé. D'après l'ancien modèle, les entreprises avaient quelque devoir vis-à-vis de leurs employés, de même qu'elles avaient des devoirs vis-à-vis de la société (dont elles s'acquittaient principalement, mais pas exclusivement, sous forme de charges et d'impôts). Ce modèle a été remplacé par un autre, selon lequel les chefs d'entreprise doivent créer de la « valeur » à court terme pour les actionnaires, ce que mesurent les cotations en bourses et les dividendes. Cette politique a eu comme résultat concret une pression constante visant à réduire les salaires et les avantages sociaux des travailleurs (ce qui a conduit parfois à des vols de retraite et autres délits graves), et l'émergence d'un lobbying politique et de campagnes en faveur de l'allègement des charges des entreprises et de leurs contributions aux finances nationales et à l'intérêt public. En résumé, le système des pays développés a été remanié depuis les années 1960, enlevant aux travailleurs et au financement de l'État des ressources qui vont maintenant aux actionnaires et aux dirigeants des entreprises.

Pour maximiser ces profits, les libéraux ont imposé partout les mêmes règles et méthodes. Ils baissent le " coût du travail ", désengagent les entreprises du financement de la protection sociale et entreprennent une baisse généralisée de la fiscalité sur le capital. À l'échelle planétaire comme à celle de l'Europe, ils cassent la solidarité et amplifient le dumping social, fiscal, environnemental. Partout, au nom de la nécessaire " fluidité " ou " flexibilité ", ils font reculer l'essentiel des droits collectifs et des mécanismes de solidarité, misant sur une insécurité sociale qui amplifierait les replis individualistes au détriment des résistances collectives (15). Le refus du CPE en France leur apparaît comme la défense stérile d'un modèle social et économique obsolète, mais il pourrait au contraire être compris comme un appel prémonitoire à trouver un successeur plus humain au modèle économique et politique actuel et s'avérer prophétique (16).

2. Une constitution pour quoi faire ?

Une constitution est-elle nécessaire et ne peut-on pas se contenter des traités en les améliorant ? Si on accepte l'idée d'une constitution, quels devraient en être les critères ?

Les traités ne sont-ils pas suffisants ?

Une constitution européenne est-elle nécessaire ? Parmi ceux qui répondent par la négative à cette question, on trouve les eurosceptiques, qui pensent que l'essentiel des choix politiques doivent continuer à se prendre au niveau national. La coopération entre les États continuerait dans ce cas à se faire dans le cadre de traités signés et ratifiés par chaque pays. Une intégration à l'échelon européen n'est pas envisagée dans ce cas.

Mais on peut aussi défendre la construction européenne à partir des traités. Pour certains, la nécessité d'une constitution n'est pas évidente et la comparaison entre les avantages et les inconvénients d'une constitution ou des traités les fait pencher pour cette dernière solution. Cette position s'appuie en général sur deux arguments :

- La construction européenne est un processus entièrement nouveau, car c'est la première fois que des États indépendants mettent en commun volontairement des compétences et construisent une Union qui ne soit pas issue d'une guerre ou d'une révolution. Les règles de la démocratie, qui avaient été définies au niveau de l'État-nation et donc pour des architectures institutionnelles tout à fait différentes, ne seraient pas transposables au niveau européen. De nouvelles règles démocratiques seraient à construire, ce que l'Union ferait à travers ses évolutions institutionnelles progressives dans le cadre des traités.
- Le peuple européen n'ayant pas encore d'existence réelle (question débattue au § 3), il ne faut pas ôter de la puissance aux États-membres (ce que ferait une vraie constitution) tant que ce peuple, ainsi que l'espace politique à l'échelle de l'Union qu'il suppose, n'existent pas. Les traités permettraient un renforcement progressif des prérogatives de l'Union.

Les partisans de cette option soulignent que les traités permettent dans les faits la même chose que ce que permettrait une constitution : la démocratisation des institutions peut être institutionnalisée dans le cadre des traités, tout comme la mise en place de politiques européennes, qui passerait par une généralisation du vote à la majorité qualifiée dans les prises de décisions entre gouvernements des États-membres.

Ceux qui critiquent le fonctionnement actuel des traités et pensent que cette pratique n'est pas défendable fondent leur critique sur les principes démocratiques issus de l'expérience historique européenne :

- Permettre aux citoyens de définir la politique de l'espace politique auquel ils appartiennent. Cela est difficile dans le cadre des traités, puisque ce sont les gouvernements qui élaborent et négocient ces traités. Il s'agit d'un fonctionnement à plusieurs étages qui n'est pas favorable à la démocratie.
- La réversibilité des décisions : si une majorité de citoyens promulguent aujourd'hui une loi, une nouvelle majorité de citoyens doit pouvoir annuler ou modifier demain cette même loi. Si l'on considère les citoyens d'un État particulier, ils ne peuvent seuls modifier un traité, puisqu'il faut l'accord des autres partenaires ; si l'on considère les citoyens de l'ensemble de l'espace politique européen, une majorité simple des citoyens ne suffit pas puisqu'il faut la majorité dans chacun des pays, ce qui, dans une Union relativement hétérogène, correspond automatiquement à une majorité très supérieure à 50 %.

Le principe de réversibilité des lois implique en outre qu'une loi doit avoir un champ unique ou réduit et ne pas lier entre elles des décisions indépendantes, afin qu'on ne soit pas obligé d'annuler des décisions indépendantes quand on ne veut n'en annuler qu'une seule. Or les traités européens lient entre eux les sujets les plus divers, de l'agriculture à la monnaie en passant par la solidarité interrégionale. Par exemple, si une majorité de Français refusaient l'indépendance de la Banque centrale européenne, la France pourrait dénoncer le traité de Maastricht, mais cela nous obligerait par là-même à abandonner l'euro, et à annuler toutes les autres dispositions du traité sur des sujets qui n'ont rien à voir avec l'indépendance de la

BCE, voire même à extraire les Français de l'architecture institutionnelle européenne. Le retrait d'un seul pays n'est guère envisageable.

Sous cette forme, les traités européens, au contraire des traités internationaux traditionnels, sont donc quasiment irréversibles : les citoyens dont ils règlent la vie n'ont pas le pouvoir démocratique de les modifier ou de les annuler.

- Assurer l'égalité politique des citoyens, quels que soient leur sexe, leur richesse, leur position sociale, leur origine géographique. Les différences de poids démographiques entre États qui participent tous à égalité à la négociation des traités donne un poids disproportionné aux petits pays. Dans l'état actuel de l'Union, la majorité des citoyens d'un pays ne représentant qu'à peine un millième de la population de l'Union pourrait à l'extrême interdire à tous les autres toute modification de traité : à l'évidence certains citoyens européens ont plus de pouvoir que d'autres, selon leur origine géographique.

La construction européenne telle qu'elle a été menée dans le cadre des traités aboutit à institutionnaliser l'abus de pouvoir et à priver les citoyens du pouvoir de décider en politique. Aucun des trois principes de la démocratie listés plus haut n'est en effet respecté par les traités européens.

Les partisans de la pratique des traités ne nient pas ces critiques. Pour eux, il s'agit de réformer profondément la pratique des traités :

- en remplaçant le traité européen actuel par différents traités sectoriels et/ou des lois cadres,
- en développant le vote à la majorité qualifiée pour équilibrer le poids démographique des différents pays,
- en permettant sous certaines conditions à certains pays de ne pas adopter toutes les dispositions d'un traité (possibilité de traité à la carte ou opting out).

L'enjeu porte donc sur la capacité des traités à être réformés. Les partisans d'une constitution européenne pensent que cette pratique est bloquée dans sa forme actuelle. Pour eux, elle n'est pas réformable et elle constitue à long terme une impasse : c'est une constitution qui doit assurer l'intégration européenne.

Nécessité d'une constitution ?

Pour ceux qui sont favorables à une constitution européenne, l'idée d'un approfondissement de la construction européenne qui se ferait sans élaboration d'une constitution semble difficilement défendable, dans la mesure où la logique de l'unanimité qui préside à l'élaboration des traités est source de nombreux blocages potentiels. En outre, tout approfondissement de la construction européenne suppose des instances spécifiques au niveau de l'Union, ce qui rend nécessaire l'existence d'une constitution pour en assurer le bon fonctionnement. Certains ont pu discuter cette idée en montrant que le concept même de constitution n'existe pas dans tous les pays : ainsi l'Angleterre ne dispose-t-elle pas de constitution écrite. Cet argument a cependant une portée limitée : la situation anglaise est le résultat d'une histoire bien particulière qui peut difficilement servir de modèle à la construction européenne. Le concept d'une constitution européenne semble par ailleurs bien accepté par la majorité des Européens, puisqu'il est soutenu par les deux tiers d'entre eux (3, 4). Rien n'obligerait les Anglais, au cas où adviendrait une constitution européenne, à renoncer à leurs pratiques au niveau national : les deux modèles peuvent coexister.

Pour les partisans d'une constitution européenne, la nécessité d'une telle constitution découle de trois défis auxquels l'Union actuelle se trouve confrontée. Premièrement, la mondialisation de l'économie a transformé les acteurs économiques en acteurs transnationaux, sur lesquels les États nations perdent leur capacité de contrôle traditionnelle (notamment par la fiscalité) ; il faut donc reconstituer cette capacité de contrôle au niveau de l'Union. Pour le moment, l'Union a choisi d'être un espace ouvert à la concurrence mondiale dont elle est un ardent promoteur au

sein de l'Organisation mondiale du commerce, d'être un vecteur de la mondialisation libérale, un ensemble visant davantage à casser les politiques sociales des pays membres qu'à les renforcer (22). Elle a construit un soubassement économique et commercial commun, mais n'a pas mis en place d'institution de solidarité qui créent les conditions d'émergence d'un intérêt général européen. Or, plus l'économie est mondialisée, plus les citoyens ont besoin de protection pour réussir, y compris économiquement (44), car, comme le dit Lacordaire "entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui libère". Une constitution créerait les conditions d'une politique européenne contre le chômage et d'une politique au niveau européen beaucoup plus efficace que ce qui peut se faire au niveau d'un seul État. Il en va de même en matière d'harmonisation sociale et fiscale et en matière de services publics.

Deuxièmement, le 21^e siècle nous réserve quelques évènements qui vont bouleverser nos sociétés :

- la raréfaction rapide puis la disparition du pétrole et de ses produits dérivés est inévitable - avec ou sans guerres « énergétiques »,
- première conséquence de ce qui précède, les tendances actuelles du commerce international évolueront probablement d'une mondialisation sauvage vers une « régionalisation » maîtrisée,
- un affrontement entre les monnaies dominantes semble inéluctable, et singulièrement entre un dollar affaibli par la raréfaction du pétrole et un euro possible refuge sécuritaire pour nombre de banques centrales dans le monde.

Pour les partisans d'une constitution européenne, l'intégration politique européenne est nécessaire pour affronter et maîtriser les bouleversements à venir, en devenant une force politique et diplomatique, pour coopérer et affronter si nécessaire les autres grands ensembles régionaux qui se forment tels le Mercosur, l'Alena, l'Asean...

Troisièmement, il y a un décalage entre les compétences accordées à l'Union et la capacité de contrôle démocratique des populations sur l'exercice de ces compétences. Faute d'avoir réfléchi à leurs valeurs, à leurs objectifs et à leurs institutions, les Européens se sont lancés dans une fuite en avant qui donne systématiquement la priorité à la technocratisation de l'Union européenne et à la dilatation des frontières de ses prérogatives sur le renforcement de ses capacités de décision politique effectives. Si bien que, pour l'essentiel, ils ont surtout réussi à ôter de la puissance aux États sans en redonner en échange à leur union. Les partisans d'une constitution soutiennent l'idée qu'une constitution est nécessaire pour rétablir le contrôle démocratique au niveau européen. Ce devrait être une constitution entre citoyens, voire en même temps entre États ('les citoyens et les États européens proclament ce qui suit'), pour les aspects valeurs, objectifs et institutions.

Ceux qui sont favorables à une intégration européenne tout en restant dans le cadre de traités pensent que ces défis peuvent être relevés sans passer par l'élaboration d'une constitution : l'activité législative, l'affirmation internationale de l'Europe ainsi que la démocratisation de son fonctionnement ne nécessitent pas selon eux de constitution.

Il ne faudrait toutefois pas forcément opposer les partisans de l'une ou l'autre solution sur tous les points. Les dispositions préconisées par ceux qui pensent qu'il faut réformer les traités (par des traités sectoriels, par le vote à la majorité qualifiée, par la possibilité de traité à la carte) sont en fait déjà de nature constitutionnelle : elles donnent les règles du fonctionnement des institutions supranationales auxquelles les États-membres acceptent de se soumettre. De ce point de vue, même le traité actuel a déjà une fonction constitutionnelle. Le désaccord porte plus précisément sur la nature de la souveraineté qu'on met à la base de ce fonctionnement : qui sont les acteurs ? S'agit-il seulement des États-membres ou bien aussi du peuple des citoyens européens ? Nous revenons sur cette question au § 3.

Les critères d'une constitution européenne

Si l'on accepte la nécessité d'une constitution européenne, il faut alors en définir les critères. Une constitution a pour but d'édicter le droit du droit. Elle dit comment et par qui doit être écrit, appliqué et jugé le droit, au nom des citoyens (18), en soumettant le pouvoir politique au droit, tout en légitimant le pouvoir par le peuple des citoyens. Poser la question d'une constitution, c'est poser la question de qui décide ? comment ? qui exécute ? et qui contrôle ?

Les critères d'une constitution européenne peuvent être ainsi résumés :

- Une constitution européenne devra ressembler au bagage politique des peuples, à ce qu'ils connaissent pour l'avoir pratiqué et éprouvé tout au long de leur histoire, dans laquelle ils puissent reconnaître des pratiques et un paysage familiers (19).
- Elle doit pouvoir être lue et comprise par chacun ; de ce point de vue, la construction de l'Europe qui s'appuie depuis vingt ans sur des textes complexes exclut par ce seul fait du débat la grande masse des citoyens. L'ignorance, conséquence de la complexité voulue des textes, est en effet un bel outil à la disposition de ceux qui veulent cacher, tromper, pour accaparer richesses et pouvoir (22).
- Cette constitution doit être élaborée, votée et modifiée à la majorité par le peuple des citoyens européens. Elle devrait être courte et laisser ouvert tout choix politique ou social (solidaire ou ultralibéral), pourvu qu'il soit compatible avec ses valeurs.

Finalement ces critères sont ceux que les États nationaux s'appliquent à eux-mêmes. Cela ne signifie pas qu'il faille construire l'Europe sur le modèle d'une nation, mais tout simplement que les critères d'exigence démocratique en usage au niveau national doivent aussi être respectés au niveau européen, puisqu'une part importante des compétences nationales deviennent des compétences européennes (9).

Cette idée a pu être critiquée sous prétexte que le modèle national ne serait pas transposable au niveau européen, auquel la pratique de la « gouvernance » serait plus adaptée. Cet argument ne semble pas recevable, puisque, comme on l'a vu, il ne s'agit pas de transposer à la construction européenne le modèle national en tant que tel, mais seulement ses exigences démocratiques. L'exigence de « modernisation » propre à la gouvernance qui veut que les décisions politiques se prennent hors du contrôle démocratique semble plutôt un moyen de démanteler l'autonomie politique et économique des démocraties (20). Une bonne partie de l'intelligentsia sous influence néo-libérale, qui se présente officiellement comme défendant la démocratie, lui voue dans le même temps – et sans complexe – une véritable haine en fustigeant sans cesse le « règne des désirs illimités des individus de la société de masse moderne ». Ces bruyants donneurs de leçons ne jugent la démocratie satisfaisante que tant qu'elle maintient loin du pouvoir le peuple, si dangereux et trop avide de droits supplémentaires... (21)

3. Peuple et souveraineté

La question de la constitution européenne n'est pas la même que celle de la rupture avec l'ordre néo-libéral et que celle des droits naturels, économiques et sociaux. Elle comprend la question de la démocratie dans un sens réel et très concret d'un espace public où les peuples prennent en charge leur destin commun. Cette question de la démocratie se pose en deux temps :

- Il y a tout d'abord la question du souverain : de qui procède le pouvoir politique, d'où tire-t-il sa légitimité ?
- Il y a ensuite la question de la forme institutionnelle : quelle forme choisit-on de donner aux principes démocratiques ?

Qui est souverain ?

Définir le souverain au sein d'une entité politique, c'est définir quelle est la source légitime du

pouvoir. Cette question est le fondement de toutes les autres puisque la réponse qu'on lui donne définit, entre autres choses, la nature de toute entité européenne, l'équilibre entre celle-ci et les États, le contenu des institutions représentatives (26). Alors que ce mot de souverain est courant en Suisse où il désigne très naturellement le peuple, il sonne vieux jeu en France et évoque plutôt les souverainistes. Mais ce mot fait en fait référence à une époque où dans son cadre géographique et politique d'alors, le peuple était la source légitime du pouvoir. Les constitutions française, allemande ou suisse, entre autres, écrivent ainsi que "le peuple français proclame" et que le principe de la République est "le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple" (art. 2), que "le peuple allemand s'est donné la présente constitution" (préambule) et que "tout pouvoir émane du peuple" (art. 20-2), ou que "le peuple et les cantons suisses [...] arrêtent la constitution que voici" (préambule).

Des notions de philosophie politique qui avaient tenu en Occident la place centrale depuis des siècles ont quasiment disparu en trente ans : qui parle encore de « république » ou de « nation » autrement que sur le mode de la nostalgie impuissante ou sous sa forme ethnique et raciste ? Qui s'essaye encore à définir la « souveraineté » ? Et a fortiori la « souveraineté du peuple » ? L'idée même de peuple, d'ailleurs, n'est-elle pas devenue quasiment obscène, abandonnée aux seuls « populistes » ? Comprendons bien que si ces vocables sonnent vieux jeu et hors de saison, ce n'est pas en raison des progrès foudroyants de la pensée politique, mais parce qu'à partir du moment où la construction européenne les a petit à petit marginalisés au point de les faire oublier, ils ont peu à peu cessé de faire sens, faute d'incarnation tangible (17). Notre situation est parfois comparée à celle des Fédéralistes américains ou à celle des membres de l'Assemblée constituante en France. À la fin du 18^e siècle, à Philadelphie et à Paris, les pères fondateurs « américains » et les révolutionnaires français s'engageaient dans une expérience encore jamais vue. Ils s'essayaient à formuler dans des textes constitutifs les grands principes que nous connaissons encore aujourd'hui : souveraineté du peuple, droits du citoyen, principe de séparation des pouvoirs. Cela n'est pas le cas aujourd'hui : il s'agit surtout d'enrichir les réalisations démocratiques déjà existantes, notamment par la démocratie participative (7), et surtout de les conserver pour l'essentiel en les reformulant au niveau européen. Les innovations les plus visiblement nécessaires concernent la question du lien entre communauté nationale et communauté culturelle, celle de la diversité des peuples en Europe et celle de l'existence d'un peuple européen.

Peuple européen ou pas ?

Sur la question de la pluralité des peuples européens et de l'existence même d'un peuple européen, il existe une grande variété de positions.

Certains tiennent l'existence d'un peuple européen pour une fiction et ne reconnaissent que les peuples de chaque nation. Il n'y aurait pas à ce jour de peuple européen, car il ne s'est pas créé spontanément par l'uniformisation réglementaire et juridictionnelle, l'Europe n'étant pas foncièrement homogène (12). Dans ce cas, ce qui semble faire défaut, c'est donc le sujet même du processus constituant. Cette position est souvent celle des eurosceptiques qui refusent de refonder l'Europe par une Constitution européenne et d'abandonner la pratique des traités internationaux qui la fondent actuellement. Ils ne reconnaissent que la communauté d'États souverains, chaque État souverain étant libre d'organiser la souveraineté fondamentale de son peuple, et la politique de coopération européenne étant l'affaire des États souverains et non d'un peuple de citoyens européens.

Mais douter de l'existence d'un peuple européen ne signifie pas forcément le refus de la construction européenne. Celle-ci peut aussi se concevoir à partir de la souveraineté des différents peuples nationaux : le peuple national délègue l'exercice de sa souveraineté à son gouvernement national, qui élabore avec les autres gouvernements les politiques européennes transposées dans le cadre de chaque État. De ce point de vue, vouloir fonder l'intégration européenne apparaît prématuré et même dangereux à court terme, car des institutions fondées

sur la souveraineté d'un peuple sans expérience historique ni politique communes seraient facilement manipulables. Se limiter à la souveraineté des peuples au sein de leurs États nationaux apparaît comme une stratégie défensive de conservation d'un espace de démocratie.

Cette voie a pour conséquence implicite de limiter le débat essentiellement au niveau national, où les citoyens élisent leur représentation politique et peuvent dans une certaine mesure en contrôler l'action. Certains des partisans de cette option soulignent que la limitation du débat politique au niveau national a l'avantage d'utiliser des outils (partis, organisations, langues communes, recours à l'État) et des pratiques (élections, manifestations, grèves) éprouvés, qui sont beaucoup plus difficiles à mobiliser au niveau européen, où on souligne toujours le danger de dilution et de division dû aux cultures politiques particulières. Cette position, entendue entre autres au cours de la campagne sur le Traité constitutionnel européen de mai 2005, est restée souvent implicite chez les tenants du non. On peut lui objecter son inefficacité à long terme : dans un contexte où les États nationaux risquent de céder de plus en plus de prérogatives à l'Union, un espace public européen morcelé saura-t-il faire face à ces nouveaux défis ? Apparemment efficace à court terme, cette position le sera-t-elle toujours à long terme ?

Les tenants de l'existence d'un peuple européen sont de leur côté confrontés à la question de la pluralité des nations et de la diversité des situations que connaissent les peuples en Europe (États-nations, peuples sans État, minorités nationales). Réduire cette diversité en concevant la construction européenne sur le modèle de celle d'un État-nation ne semble ni possible, ni souhaitable. Doit-on alors en conclure tout simplement l'inexistence d'un peuple européen ? Pour penser la possibilité d'un peuple européen, il faut en fait faire la distinction entre :

- Le peuple considéré comme communauté culturelle et ethnique, marqué par une origine, une langue et une histoire communes ; dans ce sens, le peuple est un produit de l'histoire ;
- Et le peuple considéré comme la communauté des citoyens qui font le choix de se donner des institutions démocratiques ; dans ce sens, le peuple est institué par la volonté commune.

Ces deux notions se trouvent historiquement mêlées dans l'État-nation, particulièrement dans le cas de l'État-nation français, au point que nous avons pris l'habitude de penser que l'un ne peut exister sans l'autre. Les tenants de l'existence d'un peuple européen avancent l'idée qu'on peut disjoindre les deux aspects de la notion de peuple, que l'histoire a réunis dans la forme de l'État-nation, mais qui peuvent exister de manière indépendante (7).

Pour qu'un peuple de citoyens existe, il faut qu'il rassemble toutes les personnes vivant sur un territoire donné, partageant majoritairement des valeurs communes et qui se sont forgé une culture politique commune, c'est-à-dire une manière de se gérer collectivement, au cours d'une période suffisamment longue ou dense de débat. Il s'agit d'un peuple de citoyens, animés par l'adhésion des individus à une communauté politique démocratique, qui ne recoupe pas les frontières des groupes culturels et linguistiques et n'exige pas l'adhésion à un modèle culturel commun. Le sentiment qui lie ces citoyens ensemble peut être appelé « patriotisme de la constitution » : ce qui lie les gens entre eux n'est pas un substrat culturel homogène, mais la reconnaissance des mêmes institutions accordant aux groupes la reconnaissance culturelle et aux individus la capacité d'exercer leurs droits politiques (10, 11).

Il existe deux objections qu'on oppose habituellement à l'idée de peuple européen :

- Elle sous-estimerait le poids de la diversité culturelle, obstacle rédhibitoire à la naissance d'un espace politique commun : cette objection est souvent l'expression d'une vision française de la nation ; l'histoire nous montre que l'existence, par exemple, d'un peuple espagnol n'empêche en rien l'existence d'un peuple catalan ou d'un peuple basque, qui ont chacun une forte identité culturelle qui les distingue des autres composantes du peuple espagnol, voire un mode de gestion de la vie en commun un peu spécifique. Mais ces identités et ces modes de gestion spécifiques se sont fondus dans une identité plus large,

grâce à des combats communs. Le peuple espagnol qui les rassemble se distingue pour les mêmes raisons des peuples portugais, français ou autres. On peut faire les mêmes constatations pour les peuples belges, ou les peuples suisses, qui se reconnaissent dans une seule construction politique, malgré les très fortes différences culturelles. En revanche, la très grande diversité des langues européenne pose le problème de la compréhension entre les citoyens. C'est un problème très important sur lequel nous revenons au § 9.

- Elle n'aurait aucune homogénéité sur laquelle on puisse fonder les valeurs nécessaires à un projet politique commun. Cette objection méconnaît l'existence d'une opinion publique européenne avec des caractéristiques déjà précises, qui permettent de la distinguer des autres : sur des questions comme la privatisation du vivant ou les OGM, sur l'opposition à la peine de mort et à la guerre d'agression (qu'on pense à la guerre des États-Unis en Irak), il y a unité des opinions publiques européennes, distinctes entre autres de l'opinion publique états-unienne. Ce n'est pas négligeable quand on pense aux énormes différences culturelles que l'on rencontre en allant de la Scandinavie à la Méditerranée. Une opinion publique n'est certes pas un peuple, mais elle en est la condition et l'embryon. Plus profondément, les luttes sociales et politiques menées par les Européens à travers les siècles ont forgé une culture, une identité et un modèle social uniques au monde, ceux-là même qui différencient les Européens des peuples qui ont suivi un autre chemin historique (22). Ainsi, quand le Bureau international du travail de l'ONU analyse la sécurité économique des ressortissants des différents pays du monde (mesurée sur la base de sept formes de sécurité liée au travail, à savoir le revenu, le marché du travail, l'emploi, les compétences, le travail et la représentation), les pays européens se détachent presque systématiquement en tête du peloton, démontrant par le biais de ces indicateurs qu'il existe bien un modèle européen (22, 23). De même, dans le domaine des relations internationales, l'Europe se distingue des États-Unis : elle est dans un monde où les lois, les règles, la négociation et la coopération priment la force, tandis que les États-Unis restent embourbés dans un monde de la guerre de tous contre tous où il faut être toujours prêt à brandir la force militaire (24).

La création d'un peuple européen, de même que celles des peuples nationaux actuels, ne sera pas le résultat d'une opération soudaine, mais un processus politique de longue haleine. Une part de volontarisme, à l'image du volontarisme politique qui a fait naître les États-nations actuels, semble dans tous les cas nécessaire.

Il faut souligner pour finir que l'Europe telle qu'elle existe actuellement est loin d'avoir tranché ce problème de définition. Les institutions européennes actuelles font d'ailleurs coexister différents type de légitimité populaire. En matière de politique extérieure et d'alliance militaire, la souveraineté des États nationaux reste totale. Elle repose sur l'idée de souveraineté absolue de chaque peuple. Le fonctionnement intergouvernemental de l'exécutif européen (avec le mode de désignation de la Commission et le fonctionnement du Conseil des ministres) fonde quant à lui sa légitimité sur l'existence de peuples nationaux distincts, engagés par l'intermédiaire de leurs gouvernements dans un processus d'intégration. Le seul élément institutionnel qui présuppose vraiment l'existence d'un peuple européen, c'est le Parlement européen, qui est élu directement par tous les citoyens de l'Union.

Il est clair que la formation d'un peuple européen n'abolit pas (ne peut pas ou même ne doit pas abolir) les peuples qui le composent, Français, Allemands, Italiens ou autres, mais les unifie en une souveraineté politique partagée (17). Aussi un préambule constitutionnel pourrait commencer de différentes manières :

- « Le peuple européen et les peuples des nations d'Europe arrêtent la constitution que voici » (6). Il s'agirait dans ce cas d'une tentative de concilier les deux sources de légitimité, nationale et européenne.
- « Nous, vieilles nations européennes, toujours divisées par les intérêts, les religions, les cultures et les langues, nous nous engageons, malgré ces divisions et à cause de ces

divisions, à contribuer de toutes les manières possibles à la création d'un peuple européen, lequel sera seul habilité [...] à voter une Constitution véritable » (25). Il s'agirait d'une démarche plus volontariste, au profit de l'idée de peuple européen.

Les limites de la souveraineté

A côté de la question de la souveraineté et de la nature de sa source, il y a aussi la question des frontières de cette souveraineté. Au-delà de ses frontières géographiques, qui font l'objet d'une analyse § 5 et 6, il nous faut définir les limites internes de la souveraineté : qui est souverain au sein de l'entité politique européenne et qui ne l'est pas ? En d'autres termes qui est citoyen et qui ne l'est pas ? La démocratie ne consiste pas à réserver ses avantages à une caste, à une minorité ni même à une majorité, mais à l'ensemble des hommes et des femmes, les discriminations étant par nature étrangères à la démocratie. Vivre durablement et travailler dans un espace démocratique implique d'être citoyen de cet espace et d'appartenir au peuple souverain de cet espace. Il faut donc établir une citoyenneté de résidence pour permettre l'accès aux droits de centaines de milliers de personnes résidant sur le territoire de l'Union européenne, mais exclus jusqu'à présent de toute reconnaissance citoyenne (28, 29).

Si la souveraineté considérée de manière interne est absolue, elle connaît cependant deux limites :

- Le droit international, expression d'une souveraineté partagée ou d'un rapport de force. Ainsi autant nous acceptons le droit de la Cour pénale internationale, autant le droit de l'Organisation mondiale du commerce est inacceptable. Il ne suffit donc pas que le droit soit international pour qu'il acquière une autorité de droit, encore faut-il qu'il ait été élaboré de manière relativement démocratique.
- Notre appartenance à l'écosystème terre, au même titre que l'air, les plantes, les sols, l'eau ou les animaux. Notre existence et la leur dépendent de notre capacité à respecter cet ensemble d'éléments et ses règles. Les multiples dégradations parfois irréversibles de l'environnement viennent nous le rappeler. Les bases écologiques de la vie sur la planète doivent être garanties en priorité, avant les intérêts économiques, car elles sont indispensables au développement humain.

4. Valeurs et objectifs

Les valeurs sont des obligations juridiques clairement énoncées et sans ambiguïté, acceptées et établies, tandis que les objectifs décrivent un modèle de société à atteindre.

Valeurs

Il faut partir du principe que s'appliquent à l'Europe les mêmes échelles de valeur et critères que celles qui s'appliquaient aux États-nations (9). Les valeurs sur lesquelles développer la construction européenne doivent donc être entre autres le principe de l'État de droit, la paix, la garantie sans limite ni condition du droit à la dignité, l'égalité, la liberté, la démocratie, représentative et participative, la solidarité, la séparation du politique et du religieux, et la préservation de la Terre et de ses écosystèmes pour les générations futures ; certains y ajoutent l'équité sociale, la tolérance, la rationalité (30).

La paix comme valeur peut se traduire par une interdiction formelle de mener une guerre d'agression, inscrite par exemple dans la Constitution allemande et qui fait partie de la Charte de l'ONU qui a force obligatoire pour les États membres, les interventions militaires à l'étranger ne devant être autorisées que dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. La référence doit être les règles de la Charte et non ses principes. Ceux-ci, étant sujets à interprétation, sont susceptibles de laisser tant bien que mal le champ libre à toute intervention militaire sous l'appellation d'« intervention humanitaire » (9).

Parmi les valeurs, la question de la séparation du politique et du religieux prête parfois à des interprétations diverses. La séparation du politique d'une part, du religieux ou du philosophique d'autre part, est une des valeurs fondamentales de la construction européenne. Le politique régit l'organisation générale de la société et concerne le droit public, c'est-à-dire ce qui concerne tous les hommes et les femmes d'une communauté politique. Le religieux et le philosophique permettent à tout être humain de choisir ses options et concernent le droit privé, c'est-à-dire ce qui intéresse une personne ou plusieurs, librement associées par exemple dans une communauté religieuse ou philosophique. Il en résulte que tout groupe de conviction a le droit de s'exprimer de façon ouverte dans la cité, de pratiquer son culte et ses rites, d'éduquer ses sympathisants ou ses membres. Il ne peut en revanche vouloir imposer à tous ses choix religieux ou philosophiques et les règles qu'il s'est données à lui-même. Le fonctionnement de tout groupe de conviction est donc soumis au libre choix de ses adhérents dans le respect de la loi démocratique et ne s'applique qu'à eux. Cette valeur correspond, en France, à la laïcité. Elle ne prend pas forcément la forme d'une séparation entre l'État et les églises comme en France, mais elle implique dans tous les cas la séparation du politique et du religieux comme c'est le cas même dans les pays où l'État et les églises ne sont pas séparés (comme en Allemagne, au Royaume-Uni ou dans les pays scandinaves).

La démocratie comme valeur mérite également une explication. La démocratie est le pouvoir de ceux qui n'ont aucun titre particulier à l'exercer, c'est-à-dire de tous (21). On distingue souvent la démocratie représentative et la démocratie participative. La première repose sur les principes suivants (6, 17) :

- La souveraineté appartient aux citoyens (§ 3) qui ne font éventuellement que la déléguer aux instances politiques, qui n'exercent leur pouvoir que par délégation provisoire soumise au consentement des citoyens.
- L'égalité politique des citoyens, notamment lors des élections, quels que soient leur sexe, leur richesse, leur position sociale ou leur origine géographique.
- La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui fait partie des mécanismes qui permettent d'atteindre l'équilibre entre ces trois pouvoirs, l'objectif étant de circonscrire leurs responsabilités réciproques et d'empêcher les abus (22).
- Ces trois pouvoirs sont orientés, contrôlés et sanctionnés par les seuls citoyens. Pour cela le peuple doit pouvoir connaître les prérogatives de ses représentants, les mandater sur des orientations, et suivre le processus de décision. Il doit pouvoir intervenir dans le débat au bon moment et au bon endroit. Le processus de décision institutionnel doit être transparent : les citoyens doivent savoir quand et comment ont été prises les décisions, qui en assume la responsabilité et à qui ils peuvent demander des comptes à leur sujet (31).
- Toute décision prise peut être annulée par ceux qui l'ont prise, dans les mêmes conditions. Par exemple si une majorité de citoyens promulguent aujourd'hui une loi, une nouvelle majorité de citoyens doit pouvoir annuler ou modifier demain cette même loi.
- Le droit d'informer et le droit à l'information pluraliste.
- Les choix politiques ne sont pas prédéfinis dans la Constitution.
- Le choix politique prime les choix économiques, juridique, technique ou normatif (31).

La démocratie participative est une forme de démocratie plus accentuée que la démocratie représentative, qu'elle ne remplace pas mais approfondit. Elle s'appuie sur l'information des citoyens, sur un large débat public qui permet d'impliquer les citoyens, et sur des structures qui favorisent le débat collectif et la participation des citoyens à l'élaboration des lois et décisions.

Démocraties représentative et participative ne sont pas contradictoires. La représentation semble un fonctionnement nécessaire dans une démocratie de masse. Mais elle produit aussi des effets pernicioseux (professionnalisation du personnel politique, fermeture, création d'un

milieu politique coupé de la population) auxquels d'autres formes démocratiques doivent remédier. C'est le but de la démocratie participative.

Établir et formuler clairement les droits individuels et collectifs est un impératif de l'État de droit, puisqu'en cas contraire on s'en remet aux tribunaux pour l'interprétation, large ou restrictive, de ces mêmes droits, leur laissant ainsi le pouvoir d'usurper celui du législateur, comme c'est le cas aujourd'hui dans l'Union européenne. Il en est ainsi du droit au logement, du droit au travail, du droit de propriété complété par la possibilité de socialiser la terre, les ressources naturelles et les moyens de production, d'un nouveau droit fondamental concernant le code génétique de tout individu, qui protège le génome humain contre l'accès à son information génétique, sa divulgation et ses modifications, du droit de porter plainte pour violation des règles de procédure démocratique (9).

Enfin, l'Europe devrait définir une devise porteuse de valeurs, par exemple « Paix, solidarité, égalité, liberté » (18, 33), voire « Liberté, égalité, fraternité » comme le proposent des Allemands (30). Il faudrait y ajouter un mot simple qui caractérise le rapport aux écosystèmes.

Objectifs

Une Europe puissance d'équilibre

L'Union européenne constitue de loin la première entité économique mondiale, mais elle n'en reste pas moins un nain politique et diplomatique. Le premier objectif est donc de s'unir au sein d'une Europe politique intégrée pour peser en particulier vis-à-vis des multinationales et de la puissance états-unienne, notamment au vu des bouleversements prévisibles (cf. § 2).

Mais le passé impérial des grandes puissances d'Europe a fait que nul ne souhaite vraiment une Europe puissance impériale et impérialiste sous prétexte d'affronter l'hégémonie des États-Unis (34). Or, malgré quelques rares prémices en ce sens (droit : Cour pénale internationale, environnement : protocole de Kyoto, santé publique : sida, Kosovo), l'Union européenne joue actuellement de sa puissance essentiellement pour protéger ses marchés et ouvrir ceux des autres au nom de « la concurrence libre et non faussée », interprétée comme principe fondamental de l'Union actuelle.

Il faut donc aspirer à un autre rôle pour l'Europe, un rôle qui contribue à l'équilibre du monde (35, 36) en promouvant une sécurité commune (aux citoyens et aux peuples) et interdépendante, en soutenant les pays du Sud en vue d'un développement économique, social, environnemental et démocratique ; une Europe pour laquelle la prévention des conflits doit être un principe de base de sa politique de sécurité et de défense commune (37).

Une zone de démocratie

Le deuxième objectif est d'en faire une zone de démocratie où les citoyens, et eux seuls, décident de leur avenir (voir § 2 et 3). Les institutions européennes doivent organiser la suprématie de l'intérêt général des populations européennes sur les logiques privées (comme celles des marchés) (38). Il devient indispensable d'empêcher les plus forts d'accaparer les richesses, de dilapider les ressources et de mettre en péril l'avenir (39). Les élections européennes ont jusqu'ici suscité peu d'intérêt, car le fonctionnement de la politique européenne reste opaque à la majorité d'entre eux. Ce fonctionnement privilégie par ailleurs certains acteurs (grandes multinationales, institutions financières) dotés de moyens d'action dont ne disposent pas pour le moment les simples citoyens.

Les décisions majeures prises par le pouvoir politique doivent pouvoir être préparées par des débats pluralistes publics et médiatisés. Les lois et décisions importantes devraient être préparées par des forums citoyens, auxquels serait associé le Conseil économique et social (41). Pour approfondir la vie démocratique européenne se pose aussi la question de l'introduction et des modalités d'usage de la démocratie participative.

Une zone de solidarité

Le troisième objectif d'une nouvelle Europe est d'en faire une zone de solidarité entre les individus. Les nouvelles institutions européennes doivent être à même d'harmoniser et de refonder un modèle social spécifiquement européen où la gestion collective des biens et services communs doit trouver une place centrale (35). Il appartient aux institutions européennes de se donner les moyens nécessaires et suffisants pour harmoniser par le haut les régimes sociaux et pour harmoniser la fiscalité.

Mais la solidarité ne peut pas être seulement un objectif à usage interne, entre Européens : ce doit être aussi l'un des objectifs de la politique étrangère de l'Union, y compris bien évidemment des échanges commerciaux avec l'extérieur.

L'Europe assure le respect des libertés et des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et par la Charte des droits fondamentaux. Ces conventions s'appliquent sans restriction (33). Le droit de propriété doit être équilibré par le droit du travail, car la production de richesse exige du capital, mais aussi beaucoup de travail, d'autant plus que la propriété privée n'est qu'un mode de répartition de la richesse (18).

L'élément d'un écosystème

L'être humain ne peut pas faire semblant d'être seul sur terre, maître et possesseur de la nature. Il devrait avoir l'humilité de reconnaître qu'il doit s'adapter à la nature et non l'inverse (22).

Le quatrième objectif est donc de respecter les équilibres de la nature à laquelle l'Homme appartient. Les nouvelles institutions européennes se doivent de promouvoir un modèle de production, de consommation et de répartition des richesses qui permette à tous les êtres humains, européens ou non, de vivre décemment, tout en respectant l'environnement et les écosystèmes dont, directement ou indirectement, dépend l'humanité, et ce sans compromettre la satisfaction des besoins essentiels des générations à venir. Toute action de l'entité européenne doit se réaliser dans le cadre d'un monde fini aux ressources épuisables et dont la capacité de régénération est limitée. Cela oblige à respecter le principe de précaution, c'est-à-dire la prise en compte précoce des risques, surtout en situation d'incertitude (37). Cela peut signifier aussi entretenir ses cultures paysannes et urbaines, ses paysages (30).

Ces principes sont applicables sur le territoire relevant des institutions européennes, mais aussi dans ses relations et les effets de ses échanges avec le reste du monde, notamment les effets sur les autres pays de son mode de développement, économique, politique et culturel.

En conclusion, l'entité européenne a pour objectif central un niveau de vie économique et culturelle décent pour tous, l'équité sociale et la sécurité, et la préservation de l'environnement, qui sont trois principes indépendants et d'égale importance.

5. Les frontières de l'Europe

Après avoir défini le souverain, les valeurs et les objectifs des institutions européennes que la constitution définirait, il faut débattre des frontières géographiques de l'espace qui relève de ces institutions. Nous nous demanderons d'abord si le caractère européen est un bon critère d'appartenance. Puis nous tenterons d'explorer diverses options à la lumière des valeurs et des objectifs précédemment définis.

Qu'est-ce qu'être européen ?

Avant de définir les frontières de l'Europe, nous devons nous interroger sur le ou les sens des mots 'Europe' ou 'européen', ce qui pourrait nous permettre assez simplement de limiter l'Europe que nous défendons.

Étymologiquement le mot Europe indique le couchant (45). L'Europe est ainsi une direction, un promontoire où s'achève l'immense continent eurasiatique. Si l'Europe est ainsi bien délimitée à l'ouest, au sud et au nord par des mers ou des océans, qu'en est-il à l'est ? Les géographes s'accordent sur une limite naturelle – l'Oural, la Caspienne... - mais cette limite géographique coupe en deux deux des principaux empires du 19^e siècle, la Russie et la Turquie (46). Cette limite ne correspond donc pas au passage d'un monde à un autre : l'Europe géographique peut être considérée comme une fiction, une limite artificielle.

On peut définir aussi l'Europe par sa civilisation comme l'ont fait les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne en 1973 à Copenhague (47) en définissant une européanité culturelle, démocratique, sociale, des droits de l'homme. L'Europe est alors là où se trouve l'influence de Rome sur l'administration, de la Grèce sur la pensée, du christianisme, du cartésianisme qui dissocie l'homme de la nature. Cette civilisation est universaliste et conquérante. Mais cette culture européenne s'est diffusée, et s'est même imposée souvent, avec ses deux faces, l'Europe des Lumières et l'Europe impérialiste, dans une grande partie du monde (7). L'Europe civilisation ne peut donc servir de limite à une Europe politique.

L'Europe a aussi été définie par des projets d'intégration politique qui datent des 15-17^e siècles et sont restés largement non réalisés (47). De nouveaux projets sont apparus après la guerre de 14-18 et ont connu après 1945 un début de réalisation avec l'Union européenne. Cette dernière, après avoir défini l'européanité selon des critères culturels en 1973, a ajouté en 1993 à Copenhague des critères économiques et politiques, dont l'économie de marché déclinée assez précisément. Mais ces derniers critères sont de moins en moins respectés par les candidats à l'Union, ce qui n'empêche pas leur intégration. Ils sont donc de moins en moins opératoires (48). L'Europe sera ainsi passée du projet des États-Unis d'Europe que défendaient ses pères fondateurs, à une ouverture à l'ensemble du continent européen pour effacer le partage de l'Europe issu de la deuxième guerre mondiale, et pour réaliser une grande zone de libre-échange, qui serait un horizon indépassable (49). L'Europe ainsi définie comme projet politique peut entrer en contradiction avec la géographie : par exemple la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, la Crète, Malte à certaines époques et tout récemment Chypre n'étaient pas considérés comme européens ; de nombreux pays dans le monde répondent en outre tout à fait aux critères actuels sans être à l'évidence européens : le Canada, la Nouvelle-Zélande...

En définitive l'Europe est un concept mal défini, variable dans le temps, au gré des projets à défendre. Il semble que les frontières du projet politique européen ne peuvent donc que dépendre de valeurs et surtout des objectifs que nous lui assignons.

Traduction des objectifs

Au vu des objectifs définis § 4, on peut discuter des différences conséquences à tirer en termes de territoire ou de frontières de cette nouvelle Europe.

L'objectif de faire pendant à l'hégémonie des États-Unis (sans en être l'équivalent européen) pose le problème des pays qui pour de multiples raisons qui leur sont propres, se sentent très proches des États-Unis et soutiennent la plupart du temps leur politique. Il s'agit notamment du Royaume-Uni, de la Pologne, de la Turquie, voire d'autres pays de l'Est. Encore faut-il s'assurer que cette proximité avec les États-Unis soit un choix des peuples de ces États et pas seulement de leurs gouvernants, et qu'elle soit assez fondamentale pour ne pas avoir été créée par exemple par le seul dédain de la politique européenne à leur égard. Si l'on considère que la politique extérieure doit rester une compétence des États nationaux, les positions pro-américaines de ces pays ne posent pas de problème de principe (bien qu'elles aient des conséquences politiques importantes). En revanche, si c'est une politique extérieure européenne commune qu'on a en vue, les positions pro-américaines de ces pays font réfléchir sur leur appartenance à une Europe politiquement intégrée. Ce jugement peut sembler sévère, mais c'est tout simplement la possibilité d'une politique extérieure qui est rendue possible ou

impossible par l'attitude de ces pays. S'ils étaient intégrés à une Europe politique, ces pays seraient-ils solidaires de positions européennes ou le cheval de Troie des États-Unis ? S'ils restaient extérieurs, seraient-ils plus dangereux pour cette nouvelle Europe ? L'Europe politique étant a priori un projet difficile, il semblerait dangereux de le fragiliser encore par l'hétérogénéité des positions de ses membres vis-à-vis de la politique étatsunienne.

Les objectifs de solidarité et de responsabilité vis-à-vis de la nature imposent des normes sociales et environnementales élevées. L'Union européenne est cependant très hétérogène, très inégale économiquement (50) : l'inégalité n'a cessé d'augmenter lors des élargissements successifs, pour être aujourd'hui plus importante qu'aux États-Unis. Elle augmenterait encore lors d'élargissements futurs. Les normes sociales et environnementales y sont aussi extrêmement inégales. Les objectifs de solidarité et de responsabilité environnementale ne sont possibles que par un processus de convergence par le haut en termes d'objectifs sociaux et environnementaux, dans le cadre d'une très nette montée en puissance du budget européen et de ses fonctions redistributives (6). Ces transferts de richesse des pays ou des régions riches vers les pays et les régions pauvres seront d'autant plus élevés que l'hétérogénéité sera grande. Cela pose le problème suivant : les énormes transferts envisagés doivent rester supportables et présupposent tout de même un degré d'homogénéité économique, sociale et environnementale minimal. En même temps, rester égoïstement entre riches n'est pas défendable, l'homogénéité en tant que telle n'est pas une valeur à défendre : il faut plutôt pointer une capacité de coexistence et de rassemblement capable de surmonter les disparités.

L'objectif d'une Europe démocratique impose comme critère d'appartenance une communauté de valeur. Cette communauté de valeur existe déjà partiellement, on l'a vu, par le biais d'une opinion publique européenne : les événements de tous ordres auxquels nous sommes amenés à répondre simultanément – la guerre en Irak, le projet de Constitution européenne, les élections européennes, la dégradation sociale, la montée de la précarité entre autres – créent cette opinion publique, à la condition que les avis soient échangés et ne restent pas dans leurs frontières nationales (7). Mais cet objectif pose aussi le problème de la stabilité des frontières. En effet, la démocratie ne peut se déployer que dans un espace défini et stable (51), où le citoyen connaît pour les avoir vues assez longuement à l'œuvre et éprouvées les différentes forces sociopolitiques. Certains pensent donc que la construction d'une Europe démocratique impose des frontières géographiques relativement stables, comprenant les pays qui ont déjà une longue histoire commune faite de combats et d'expérience en commun (par exemple les six États fondateurs de la CEE). Cette manière de résoudre la question de la stabilité des frontières laisse cependant non résolu le problème de l'intégration de nouveaux pays au sein d'une Europe démocratique. Plus généralement : comment un régime démocratique est-il possible au sein d'un espace en évolution permanente ? Cette instabilité ne remet-elle pas en question la possibilité d'une vie démocratique ?

La construction d'une Europe politique démocratique suppose comme on l'a vu plus haut que le citoyen soit le souverain. Quelle qu'en soit la formule (intergouvernementale ou fédérale), cela suppose aussi qu'il délègue sa souveraineté, ou du moins une grande part de sa souveraineté, au niveau européen plutôt qu'au niveau national, et ce directement (configuration fédéraliste) ou indirectement (configuration intergouvernementale). Ne peuvent donc faire partie de l'Europe politique que les peuples qui acceptent ou plutôt qui désirent que leur pays perde une partie importante de sa souveraineté nationale au profit d'une souveraineté européenne, au moins à moyen terme. De ce point de vue, les peuples des pays dont la pleine souveraineté nationale est récente car elle était auparavant largement amputée par le grand frère soviétique ou par d'autres, pourraient être réticents à ce transfert de souveraineté. Les sondages ne confirment cependant pas ce qui apparaît comme un a priori (3) : nombre de peuples est-européens sont très pro-européens. Ils cherchent dans l'Union un moyen de renforcer leur liberté et veulent donc adhérer à une Europe autant politique qu'économique.

Enfin il est indispensable que les peuples des États de cette Europe politique partagent les objectifs comme les valeurs de cette nouvelle entité politique.

Pour résumer, les limites d'une Europe politique peuvent se fonder sur la discussion des critères suivants (tirés des objectifs définis plus haut) :

- le critère du soutien militant à toute puissance non-européenne, lorsque celle-ci a des buts hégémoniques (on pense ici notamment au soutien aux États-Unis),
- le critère de l'homogénéité des pays d'un point de vue social, environnemental et économique,
- le critère de l'ancienneté de la collaboration entre ces pays, de leur expérience démocratique en commun, qui contient la question de la stabilité des frontières comme condition de la démocratie,
- le critère du consentement à une perte importante de souveraineté nationale au profit du niveau européen,
- le critère de la volonté de construire l'Europe politique, et de la reconnaissance de ses objectifs et de ses valeurs.

Ces critères ne doivent pas être appliqués de façon mécanique, mais sont simplement à considérer pour définir les peuples avec qui pourrait a priori se construire une Europe politiquement intégrée. Ce sont des éléments objectivement observables, qui en faciliteront la construction. Mais ce ne sont ni des conditions nécessaires, ni des conditions suffisantes, la volonté et la capacité de rassembler étant essentielles. Une liste de pays ne peut donc pas être définie a priori. Elle naîtra de la discussion sur l'Europe politique entre les citoyens de l'actuelle Union. Comme dans tout projet, dans toute création d'association, les plus actifs parmi ceux qui partagent un même projet se retrouvent ensemble, et non les autres, qui de fait ont d'autres projets.

Un autre critère à considérer éventuellement est la continuité territoriale de la nouvelle entité politique, ou du moins les difficultés pratiques qui découleraient de l'isolement d'une partie de cette entité au milieu d'États n'en faisant pas partie.

Ces limites poussent pour une Europe politique restreinte à quelques pays de la zone euro, sans doute l'Europe des six, avec peut-être la Grèce. Des pays de l'Est comme la Hongrie ou la Slovaquie semblent très favorables à l'intégration politique de l'Europe (3, 4) et pourraient la rejoindre.

6. Les options : Union, noyau(x), cercles...

Il y a plusieurs options pour créer une Europe politique :

- transformer l'Union européenne à 27 ou 28,
- créer des noyaux restreints par des coopérations renforcées thématiques,
- créer un seul noyau au sein de l'Union européenne transformée (noyau qui sera lui-même membre de l'Union européenne),
- transformer l'Union européenne en plusieurs sous-ensembles régionaux.

Les tenants de la première option veulent transformer l'actuelle Union européenne à 27 membres en une Europe politique. Leur argument principal est que cette voie permettrait d'entraîner tous les États-membres dans un même processus d'intégration sans créer entre eux de différentiel économique ou politique. Cette solution a de plus l'avantage de partir de la situation existante : elle ne nécessite pas de rompre avec le cadre actuel de l'intégration d'une Europe à 27, mais se propose de l'approfondir de manière homogène. A cette option on peut faire les objections suivantes :

- Même si le but originel était celui d'une Europe politique, il a été abandonné au cours des élargissements successifs depuis la création de la CEE au profit d'une grande zone de libre échange. Cette tendance a été encore accentuée par les derniers élargissements. On peut donc douter que l'intégration à 27 (mais peut-être bientôt 28, 31 et même 35) ne puisse déboucher sur autre chose qu'un grand marché.
- Beaucoup de pays ne sont pas prêts à transférer une grande part de leur souveraineté nationale au niveau européen.
- Dans un espace aussi varié et aussi mouvant, les citoyens auraient du mal à s'organiser, ils ne connaîtraient pas les différentes forces sociopolitiques faute de les avoir vues à l'œuvre et éprouvées ; la pratique démocratique en serait rendue difficile.

La deuxième option défendue par de nombreux auteurs (22, 52, 53, 54) est de créer cette Europe au sein de l'Union européenne par le biais de plusieurs coopérations renforcées. Cela exige que les conditions en soient fortement assouplies. Les coopérations renforcées pourraient même être de la seule responsabilité des États-membres qui les désirent, ce qui reviendrait à les placer hors Union européenne, puisque celle-ci n'aurait plus son mot à dire (55).

Les tenants de cette option soulignent qu'il existe déjà des expériences en la matière (Schengen, Airbus, euro...), que les modifications nécessaires des règles actuelles de l'Union européenne sont limitées, et que les frontières peuvent être à la carte, ce qui évite de désigner tel ou tel pays comme extérieur au projet d'Europe politique, puisque chacun pourrait participer à une coopération, au moins en projet. Ces approfondissements à géométrie variable (ceux qui veulent aller plus vite ensemble peuvent le faire) ne seraient pas une camisole de force pour les peuples européens, mais un cadre souple permettant à chaque pays d'avancer sans avoir à violer la volonté populaire au nom des "contraintes européennes" (22). Ces coopérations devraient bien entendu être ouvertes à tous, à tout moment.

Les arguments opposés à cette approche sont les suivants :

- Dans un tel édifice, le nombre d'étages (c'est-à-dire de coopérations renforcées) et le nombre de membres à chaque étage sera en perpétuel changement ; on aura un fonctionnement institutionnel extrêmement complexe qui sera un obstacle à l'émergence d'un espace politique européen. Cette configuration favorise de fait une pratique intergouvernementale (chaque gouvernement négocie sa participation pour son propre pays) et rend toute pratique fédérale très difficile (la définition d'un intérêt général y est quasiment impossible, puisque chaque pays aura une participation à la carte à l'intégration européenne).
- Le découpage du champ politique en plusieurs sous-champs institutionnellement indépendants favoriserait l'incohérence des politiques. Cela serait particulièrement sensible si les coopérations renforcées dans les domaines économique, social et environnemental étaient dissociées, ce qui se traduirait notamment par des dumpings social et environnemental.

La troisième option est de construire une nouvelle entité politique issue d'un nombre limité de pays de l'Union européenne, entité qui se substituerait assez rapidement à ces États-membres au sein de l'Union. Les partisans de cette option partent du fait que l'Union européenne actuelle n'a pas vocation à devenir une Europe politique, mais seulement un espace de libre échange. En tant que telle, elle pourrait d'ailleurs s'ouvrir à des États ayant de fortes relations avec elle, comme le Maghreb, la Biélorussie, la Turquie, l'Ukraine voire la Russie et l'ensemble des pays du pourtour méditerranéen. L'ouverture de l'Union à ses voisins permettrait de faire vivre une puissante zone de progrès social et économique, de démocratie, de solidarité, de sécurité et de paix. Le projet d'une Europe politique serait quant à lui dévolu à un groupe restreint de pays suffisamment homogènes et volontaires pour pousser l'intégration plus loin (52, 56). Il s'agirait là d'une solution pour créer à court terme l'embryon d'une Europe politique démocratique,

sociale et responsable environnementalement. La nouvelle entité européenne pourrait ensuite s'ouvrir à d'autres États-membres. Les partisans de cette option font un parallèle avec les États-Unis, dont la constitution a été forgée par et pour treize États, avant de s'adapter pour servir aujourd'hui les besoins de cinquante États, dont deux non contigus au reste du territoire (22).

Cette option pose cependant les problèmes suivants :

- Comment rompre avec les institutions existantes et où trouver la volonté politique de le faire ? Comment déterminer les pays membres de ce noyau ? Pour les tenants de cette option, la question du mode de construction doit être liée à celle du processus constituant, dont nous traitons au § 9.
- Cette option a l'inconvénient de créer un bloc dominant (politiquement, économiquement) à l'intérieur de l'Union européenne, la nouvelle entité politique ayant de fortes chances d'en être le moteur. Que faire des pays récemment entrés dans l'Union européenne et qui se sentiraient peut-être rejetés par cette nouvelle entité ?

La quatrième option consiste à créer des sous-ensembles régionaux ayant une intégration plus forte au sein de l'Union européenne. Les partisans de cette option constatent que les pays scandinaves sont très proches les uns des autres ; la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie se sont fortement rapprochées depuis la chute du communisme ; le Benelux s'était doté d'un régime particulier au sein de l'ancienne Communauté économique européenne. Cette structuration en sous-ensembles géographiques, et non thématiques, leur semble plus respectueuse de chaque peuple et de sa capacité à prendre en charge démocratiquement son avenir. Les tenants de cette option reprochent à la troisième option de se préoccuper essentiellement d'un noyau, d'une avant-garde, et assez peu du reste de l'Union. Ils visent au contraire à l'intégration politique de l'ensemble de l'Union, mais par le biais de plusieurs sous-ensembles régionaux. Le mode d'organisation, les valeurs et les objectifs pourraient être assez différents d'un sous-ensemble à un autre. Chacun d'eux serait ainsi une entité particulière. Chaque sous-ensemble pourrait avoir son propre degré et ses propres modalités d'intégration.

Les critiques qu'on peut adresser à ce projet sont les suivantes :

- L'intégration régionale ne règle pas le problème des différentiels de richesse et de développement ; comme pour les deux options précédentes, il y a le problème d'une Europe à plusieurs vitesses.
- L'intégration régionale, si elle permet peut-être d'intégrer rapidement les pays dans le cadre de chaque sous-ensemble géographique, risque d'entraver à long terme l'intégration européenne elle-même, en approfondissant les différences entre sous-ensembles.

Au terme de ce passage en revue des différentes options, un clivage apparaît entre :

- La première option, qui envisage l'intégration européenne de tous les pays en même temps sur un modèle unique ; c'est une Europe « à une vitesse ».
- Et les trois options suivantes, qui envisagent une intégration à la carte (deuxième option), autour d'un noyau (troisième option), ou autour de plusieurs noyaux plus ou moins intégrés (quatrième option), ce qui pose la question d'une Europe à deux ou plusieurs vitesses.

Si l'intégration politique ne concerne, au moins dans un premier temps, qu'une partie de l'Union européenne, par des coopérations renforcées ou par le biais d'un noyau intégré, ou si l'intégration se fait différemment dans différentes entités, il faut poser le problème de la cohérence entre l'Union et cette Europe intégrée. Ainsi, il n'est par exemple pas possible de construire aujourd'hui un noyau européen qui ne soit pas soumis à la concurrence des pays voisins probablement enclins à pratiquer le moins disant fiscal et social. La solidarité et la responsabilité environnementale sont aussi remises en question par cette configuration. Pour les partisans d'une Europe à deux ou plusieurs vitesses, l'Union européenne ne peut donc pas

rester une zone de libre échange (56). Cela implique :

- De dégager rapidement les moyens nécessaires pour amener les pays les plus faibles au niveau des plus fortunés, par une clause explicite d'imposition en faveur des moins favorisés (22). De plus les compétences de l'Union doivent s'exercer selon la volonté et sous le contrôle de ses citoyens, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.
- De transformer l'Union européenne en modifiant ses valeurs, ses objectifs et ses institutions. Un nouveau traité ou une constitution pour l'Union européenne elle-même est indispensable. Il est nécessaire, si l'on crée un noyau politique à partir de coopérations renforcées ou d'un noyau unique ou non (la ou les entités), de transformer en même temps l'Union européenne à l'aide d'un nouveau traité ou d'une constitution pour l'Union, différente de la constitution de l'entité. Les deux niveaux doivent bien sûr être compatibles, mais les négociations peuvent être dissociées (57).

7. Le partage des domaines de compétence, la subsidiarité

Dans le cadre de toute nouvelle entité politique européenne (Union européenne intégrée, coopérations renforcées, noyau dur, ou tout ensemble régional), quand nous parlons de partage des pouvoirs et que nous rajoutons le terme relativement nouveau de « subsidiarité », il s'agit de définir comment répartir les compétences et responsabilités entre cette nouvelle entité et les États, voire les échelons inférieurs de pouvoir (régions et autres entités territoriales). Il s'agit de différencier ce qui est commun et ce qui est propre à chaque peuple (12).

Par exemple la répartition pourrait être à l'image de la France du milieu du 20^e siècle : un État centralisé, où tous les pouvoirs seraient regroupés à Bruxelles, et dont l'administration se substituerait à celle des États-membres. La France a cependant progressivement abandonné ce schéma centralisateur en :

- déconcentrant ses administrations dans les années 60, les préfets de région recevant des ministères concernés tous pouvoirs pour coiffer l'ensemble des administrations au niveau régional ;
- décentralisant les pouvoirs dans les années 80 : les régions et les départements, à travers leurs exécutifs élus, recevaient de l'État une partie des responsabilités de celui-ci, avec les ressources correspondantes.

Nous avons donc en France un État centralisé dont le législatif est centralisé, l'exécutif est partagé, de plus en plus, entre les niveaux national et régional, et le judiciaire est national.

On distingue classiquement trois formes d'organisations politiques :

- l'État centralisé qui cumule tous les pouvoirs, qui lui ont été délégués par les citoyens,
- la fédération d'États, de régions... fondée sur une Constitution adoptée et révisée par les citoyens, où les pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire sont partagés entre ces deux niveaux, chacun d'eux ayant compétence exclusive ou prioritaire dans un certain nombre de domaines,
- la confédération d'États souverains fondée sur des traités adoptés et révisés par les États à l'unanimité et dont toutes les décisions demandent l'accord de tous les États-membres, à l'unanimité explicite ou non (consensus).

L'Union européenne actuelle emprunte aux deux systèmes, fédéral et confédéral, avec un parlement d'essence fédérale, et une construction intergouvernementale (égalité des États membres au sein de la Commission, traités...) d'essence confédérale.

En matière d'organisation des pouvoirs, les choix sont innombrables quand on pense à la régionalisation à la française, à l'autrichienne ou à l'italienne, au régime d'autonomie à l'espagnole, au fédéralisme à l'allemande, jusqu'à une autonomie des États pour l'essentiel, qui

serait néanmoins la négation d'une Europe politique. Le choix n'est donc pas binaire, il est ouvert. On peut jouer sur le partage des compétences, sur la participation obligatoire ou non des échelons nationaux à la décision européenne... Mais il ne serait pas sain de multiplier les modes de décision et de définir des frontières trop complexes entre compétences européennes et nationales : chaque citoyen doit comprendre qui décide quoi et comment.

Entre confédération et centralisation, le terme de fédération reste cependant très vague. Sa signification reste, en France, ignorée de la plupart, d'autant plus qu'il a des significations différentes dans d'autres domaines : que l'on pense aux fédérations et confédérations syndicales, associatives ou politiques. Ensuite, le terme de fédération européenne recouvre des systèmes extraordinairement variés, selon l'ampleur des compétences exclusives européennes ou nationales. Si tout le monde semble d'accord pour exclure l'État européen centralisé comme la confédération (l'Union actuelle n'en étant plus une depuis que l'unanimité des États-membres n'est plus systématiquement requise), la question est donc justement de définir ces compétences exclusives, en utilisant les termes et leurs acceptions, leurs sens, connus de tous.

Si l'on accepte le principe d'une entité politique et démocratique, les États-membres initiaux qui se fondent dans cette entité perdent leur pleine souveraineté puisqu'ils peuvent se voir imposer des décisions. Ils conservent une souveraineté limitée aux domaines de compétence exclusive : c'est après tout à ce niveau-là que nos démocraties ont pris forme et que nos États redistributeurs ont été développés.

On devrait distinguer :

- les compétences exclusives de l'entité européenne, qui peut seule légiférer, les États ne pouvant qu'accompagner les politiques européennes, accompagner signifiant légiférer avec l'accord de l'autre ou mettre en œuvre les décisions de l'autre,
- les compétences exclusives des États, qui peuvent seuls légiférer, l'entité européenne ne pouvant qu'accompagner les politiques nationales,
- les compétences partagées entre l'entité européenne et les États où l'action de l'entité a primauté.

Le partage des compétences est extrêmement variable d'une proposition à l'autre : des discussions approfondies sont à l'évidence nécessaires, en toute clarté. Elles ne pourront que tenir compte de la diversité des modes historiques de construction des espaces publics, des peuples en Europe : centralisme depuis des siècles dans certains cas, grande autonomie locale dans d'autres. Il serait sans doute dangereux de vouloir imposer le fruit de sa propre histoire à ses partenaires, ce qui plaide pour une structuration hétérogène des différents niveaux géographiques, selon les pays : il n'y a pas de raison d'imposer à tous une même structure. Le débat sur la construction d'une entité politique européenne est un débat par définition supranational qui ne concerne pas l'organisation interne des États. Peu importe à l'entité européenne que des compétences nationales soient exercées non par des États mais par les régions de ces États. Aussi doit-on comprendre ici l'expression "compétence nationale" comme "compétence infra européenne", nationale, régionale, voire binationale si deux États décidaient par exemple d'exercer une souveraineté partagée dans un domaine particulier.

Mais en même temps, le partage des compétences doit être clair et simple, la souveraineté de chaque niveau de gouvernement doit être fixée et limitée à son domaine de compétence. De ce point de vue, pour un domaine donné (environnement, politique étrangère...), les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire doivent être exercés au même niveau (entité européenne ou État/région), pour qu'il y ait cohérence de l'action politique et responsabilité claire de chaque niveau. La souveraineté du peuple et les principes démocratiques militent en outre pour que les décisions politiques soient prises par des élus directs des citoyens, et non par des élus d'élus, sans légitimité directe des citoyens.

Il existe une multiplicité de partages possibles entre les compétences nationales et

européennes. Nous en proposons une, uniquement à titre d'illustration. Dans ce partage, les compétences exclusives d'une nouvelle entité européenne pourraient être :

- la politique étrangère et la représentation internationale (siège à l'assemblée générale et au Conseil de sécurité de l'ONU),
- la défense européenne : il s'agirait de la création d'une armée européenne intégrant, au moins à terme, tout ou partie des forces armées nationales ; cette proposition est discutée : certains ne la trouvent pas souhaitable, vu le risque que représente une telle force colossale, si elle était utilisée comme instrument d'une politique impériale. Une autre politique de défense et de sécurité commune est peut-être à imaginer
- la politique économique, monétaire, commerciale, avec la capacité à pouvoir emprunter, c'est-à-dire, comme tous les États, à émettre des obligations,
- les transports au niveau européen et extra-européen,
- l'énergie.

Les deux tiers des Européens sont d'ailleurs en faveur d'une politique étrangère commune, les trois quarts en faveur d'une politique de sécurité et de défense commune. Ces chiffres sont encore plus élevés en Belgique, en Allemagne, en France et en Grèce, ainsi que dans les nouveaux États membres est-européens (3, 4).

Un certain nombre de domaines pourraient être de compétence partagée, avec primauté du niveau européen :

- la politique sociale, dont les règles essentielles devraient être définies au niveau européen, chaque pays conservant une certaine liberté pour le détail – mais certains préféreraient que la législation sociale soit une compétence européenne exclusive (9),
- l'environnement qui constitue un ensemble assez hétéroclite qui requiert certaines décisions au niveau mondial ou européen et d'autres au niveau local,
- l'éducation supérieure et la recherche,
- l'aide au développement des territoires intérieurs, c'est-à-dire la solidarité interrégionale,
- la sécurité intérieure.

La fiscalité devrait être réellement partagée avec des impôts européens décidés au niveau européen, et des impôts nationaux décidés au niveau national.

De la compétence nationale ou régionale exclusive pourraient relever :

- la santé,
- la culture,
- l'éducation primaire et secondaire. Cependant, certains souhaitent une politique coordonnée de l'enseignement et de la formation. En particulier ils estiment urgent et indispensable que l'écriture des livres d'histoire soit la même pour tous les peuples d'Europe.

Ce partage des compétences est l'un des multiples que l'on peut défendre sérieusement. Ce point important devra faire l'objet de discussions approfondies le moment venu, dont nous ne donnons ici qu'une ébauche, car notre objectif en la matière n'est que d'illustrer un possible, pour rendre concrète la notion de partage des compétences.

Définir les compétences d'une entité européenne et des États ou régions ne suffit cependant pas car il faut veiller à ce que les compétences des uns ne vident de leur substance les compétences des autres. Que l'on songe à une possible non-reconnaissance des services publics au niveau européen (décision de compétence économique et commerciale, parfaitement légitime), qui rendrait impossible l'organisation des services de santé, de la culture ou de l'éducation sous forme de services publics (décisions de compétence nationale/régionale dans l'hypothèse retenue ci-dessus). On peut aussi imaginer un programme de construction d'infrastructures

européennes de transport (compétence européenne) qui détruirait un patrimoine culturel, un site remarquable par exemple (compétence nationale). Il faut donc imaginer une méthode pour régler les conflits de compétence. Une des solutions est de définir explicitement des priorités entre les échelles européenne et nationale, pour chaque compétence, par exemple dire que la compétence de l'entité européenne en matière économique, commerciale et monétaire s'exerce sous réserve des compétences nationales ou régionales en matière de santé.

Pour renforcer la subsidiarité, certains proposent qu'une proposition de loi ne puisse être adoptée si elle rencontre l'opposition d'une majorité, voire d'une minorité, d'États, représentant un certain pourcentage de la population de l'entité. Au niveau des institutions européennes cette opposition s'exprimerait par l'intermédiaire de la chambre haute (voir § 8 sur les institutions), ce qui signifierait que cette dernière aurait la priorité sur le parlement, et même pour certaines propositions, qu'une minorité de cette chambre puisse bloquer un projet de loi voté à la majorité par le parlement. S'il s'agit d'une proposition de loi relevant de la compétence exclusive du niveau européen, on peut avancer la critique que l'avantage est dans ce cas donné à la chambre haute élue au suffrage indirect au détriment du parlement pourtant plus légitime car élu au suffrage direct. Mais cette critique ne s'applique pas à une proposition de loi relevant d'une compétence partagée.

8. Les institutions

Les institutions d'une nouvelle entité politique européenne pourraient correspondre à la seule tradition française, allemande ou autre, si une telle tradition nationale s'avérait plus intéressante que les autres, avec toutefois le risque d'un certain impérialisme institutionnel. Les institutions pourraient aussi s'inspirer de plusieurs traditions nationales ou de l'expérience démocratique proprement européenne, partagée par l'ensemble des Européens et mise en oeuvre partout en Europe (sauf au sein de l'actuelle Union européenne) : un Parlement qui représente directement les citoyens, une chambre haute qui représente ces mêmes citoyens à travers des entités territoriales, un président, un gouvernement, une Cour de justice et une Cour constitutionnelle. Nous déclinons ci-dessous cette architecture institutionnelle, car elle est commune à tous les peuples européens et constitue en quelque sorte un socle institutionnel commun. Cela ne démontre en rien qu'elle soit préférable à d'autres projets. Mais là encore, ce n'est que l'illustration d'un possible, compréhensible par tous.

Un Parlement élu par les citoyens

Le mode d'élection du Parlement repose d'une part sur une certaine dose de proportionnelle, d'autre part sur le choix des circonscriptions électorales. Une première option est la proportionnelle qui a l'avantage de respecter le choix des citoyens, de favoriser l'émergence de nouvelles forces politiques et donc de faciliter le renouvellement du personnel politique et des idées. Elle a l'inconvénient de rendre difficile la formation d'un gouvernement si les partis sont nombreux. À l'opposé, le système majoritaire, à un tour à l'anglaise ou à deux tours à la française, rend une majorité presque automatique, mais lamine les petits partis, rendant très difficile le renouvellement des idées et du personnel politique. Un système intermédiaire est sans doute préférable. Le mode de scrutin allemand pourrait servir de modèle : il combine une part d'élus directement élus dans une circonscription et une part d'élus à la proportionnelle sur un scrutin de liste. A chaque élection, les électeurs allemands donnent ainsi deux voix, la première à un candidat de leur circonscription, la deuxième à une liste au niveau du pays. Appliqué au niveau européen, ce système de proportionnelle partielle permettrait aux électeurs de voter pour des candidats sans lien avec leur pays.

Les circonscriptions peuvent être soit l'entité européenne dans son ensemble, soit les États membres initiaux (58), soit un nombre défini et limité de circonscriptions de même population, soit une combinaison des trois. En cas de proportionnelle même partielle, un scrutin de liste est

nécessaire et donc l'élection de certains députés dans une circonscription européenne unique ou par État. Dans tous les cas, l'égalité des citoyens doit être assurée, les députés représentant un nombre égal de citoyens. Cela demande respectivement de redéfinir pour chaque élection le nombre de députés par État, et de redécouper les circonscriptions, afin de tenir compte des évolutions démographiques (6). Un État doit cependant pouvoir élire, au minimum, un député.

Pour renforcer le caractère démocratique du parlement, les propositions suivantes peuvent être discutées :

- La possibilité du vote blanc ("aucun des candidats ne me plaît") : les votes blancs pourraient être comptabilisés comme votes exprimés.
- Le tirage au sort : il serait envisageable de tirer au sort 10 à 20 % des députés parmi les simples citoyens pour limiter la professionnalisation de la politique et sa confiscation par un petit groupe d'hommes qui aiment le pouvoir et sont habiles à s'en emparer (18, 21, 59). On peut critiquer le caractère aléatoire d'un tel procédé. L'expérience qu'ont ou ont eu de nombreux pays européens dont le Danemark et la France des conférences de citoyens montre toutefois combien des citoyens tirés au sort sont capables de choix et de décisions construits et solides (60). Le risque que certains de ces citoyens tirés au sort mais peu politisés soient achetés par des lobbies ou des partis existe cependant, mais sans doute pas plus que pour des politiciens professionnels dont l'habileté consiste à asseoir leur pouvoir sur le soutien jamais gratuit de multiples groupes de pression.
- La parité des élus pourrait être institutionnalisée, par exemple par un minimum de 40 % d'élus de chaque sexe ou par la parité absolue. Cette proposition peut se discuter par rapport à la parité à la française (pour laquelle il y a parité des candidatures, non des élus), mais aussi par rapport aux pratiques des autres pays européens : dans plusieurs d'entre eux, un tel taux de représentation féminine est atteint sans parité institutionnalisée.

Le Parlement a l'initiative des lois et vote en dernier ressort les lois et le budget ; il peut censurer l'exécutif, si le chef du gouvernement est choisi par la majorité parlementaire, voire censurer l'un de ses membres ; la censure entraîne la démission. Son mode normal de décision est la majorité simple. Cependant des majorités qualifiées sont envisageables à titre transitoire, à condition que la durée de cette période transitoire soit expressément prévue par la Constitution (6). Pour limiter le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif en matière militaire, toute intervention armée devrait avoir l'aval, préalable, du Parlement (18).

La Constitution peut prévoir des lois organiques, organisant l'État et l'exercice du pouvoir, en complément de la Constitution : elles doivent être votées par le Parlement selon une procédure plus difficile que celle des lois ordinaires (61).

Le Parlement approuve les traités internationaux, entre la nouvelle entité et les États extérieurs (37).

Une chambre haute, l'équivalent du Sénat français ou du Bundesrat allemand

Il n'existe pas aujourd'hui à côté du Parlement européen de chambre haute qui représente la voix des entités infra-européennes, nationales ou régionales. Pour le moment, cette fonction est remplie par le Conseil des ministres et par le Conseil européen, qui représentent les intérêts des États par le biais de leurs gouvernements. Cette pratique intergouvernementale entraîne une construction à deux étages, que certains revendiquent comme un équilibre institutionnel possible entre institutions européennes et État nationaux. On peut faire deux critiques à cette vision des choses :

- Un tel système favorise le poids des petits pays et institutionnalise l'inégalité entre citoyens selon l'origine géographique. Cette question se pose toutefois aussi pour toute chambre haute élue au niveau européen, nous y revenons plus loin.

- Elle tend à faire des débats européens la chose des experts et des seuls gouvernements mandatés. Il s'agit là d'un problème de contrôle démocratique. Les tenants d'une pratique intergouvernementale plus démocratique proposent que le contrôle sur le processus d'élaboration des politiques européennes se développe par le biais du contrôle des parlements nationaux sur l'action européenne des gouvernements, qui est pour le moment sous-développé.

Au contraire, les partisans d'une chambre haute, plutôt favorables à l'idée fédérale, pensent que les acteurs de la politique européenne doivent être élus et contrôlés au niveau européen. Le personnel politique national ou infra-européen doit donc rester à son échelon légitime. Il est en revanche nécessaire de créer une représentation spécifique des entités infra-européennes (États et régions) au niveau européen, bref une chambre haute européenne.

Il faut réfléchir à un système de représentation des États et régions au niveau européen, distinct du personnel politique national. Pour cela, il semble raisonnable de s'inspirer de ce qui existe déjà dans les démocraties européennes où les membres des chambres hautes sont souvent élus au suffrage indirect, par des élus directs du peuple. La formation d'une chambre haute pose deux problèmes :

- Doit-on respecter un principe d'égalité absolue (même nombre de siège pour tous les pays) ou introduire une pondération entre les pays (donner plus de siège aux pays plus peuplés) ? Les partisans de la pondération soulignent l'extrême hétérogénéité démographique des États-membres actuels de l'Union (de 1 à plus de 200 entre Malte et l'Allemagne, de 1 à 133 entre le Luxembourg et la France) et en concluent qu'il s'agirait là d'une égalité difficilement tolérable. Les partisans de l'égalité entre pays répondent à cette objection en rappelant que, même dans les États fédéraux, l'égalité entre États membres n'existe pas (comparer par exemple le poids du New Jersey et de la Californie aux États-Unis, celui de Brême et de la Bavière en Allemagne). Pour eux, le rôle d'une chambre haute n'est pas de dupliquer les parlements nationaux ou régionaux, mais de représenter leur souveraineté au niveau fédéral.
- La chambre haute doit-elle représenter les États, les régions qui les composent ou bien les deux à la fois ? Autrement dit doit-elle être élue par les parlements nationaux, par les parlements régionaux ou par les deux ? Si d'un point de vue français, la seule représentation des États peut sembler naturelle, il ne faut pas oublier que certaines « régions » européennes sont vécues par leurs habitants comme de vraies nations (comme la Catalogne ou le Pays basque).

On peut ainsi être partisan d'une représentation égale des États (modèle du Sénat américain), d'une représentation pondérée des États (modèle du Bundesrat allemand), d'une représentation égale des régions ou d'une représentation pondérée des régions. Mais ces positions ne sont pas exclusives. Une solution médiane serait que les parlements nationaux élisent chacun un même nombre de 'sénateurs' d'une part, et que d'autre part des régions de taille équivalente élisent chacune un même nombre de 'sénateurs'. Le nombre global de sénateurs élus nationalement et le nombre de leurs collègues élus régionalement pourraient être égaux. Cela permettrait aux États comme aux régions d'influer sur les politiques européennes (7) et assurerait le lien entre l'action européenne d'une part, les Parlements et les régions d'autre part. Certains pays centralisés ne disposant pas de structure régionale (comme la Grèce ou le Portugal) recevraient, en plus des sièges déjà acquis à titre d'État, un nombre de siège équivalent à leur population.

Un président

Le terme de président recouvre des réalités très différentes selon les pays : soit il est seulement un sage qui n'a de pouvoir que dans des situations extrêmes, comme dans la plupart des pays européens, soit il est en plus le chef de l'exécutif et est élu au suffrage universel, comme aux

États-Unis et en France (de fait). La situation d'un président qui ne dirige pas l'exécutif a l'avantage de correspondre à la tradition de tous les États-membres de l'Union européenne actuelle, à l'exception de la France et de son régime présidentiel (62). Le président "sage" de cette Europe politique devrait être élu par le Parlement sur proposition à définir.

Un gouvernement

Le gouvernement de la nouvelle entité politique européenne, c'est-à-dire son exécutif, est présidé soit par un premier ministre choisi par la majorité parlementaire et élu par le seul Parlement (58), soit par un président élu directement par les citoyens voire par le Parlement. Dans ce dernier cas, le président est le chef de l'exécutif et il n'y a pas de premier ministre. La configuration française d'un exécutif à deux têtes semble dans tous les cas à éviter au niveau européen.

En fonction du mode d'élection de l'exécutif (par le parlement ou par une élection), il se dégage deux fonctionnements possibles :

- Le régime parlementaire : le chef de l'exécutif est responsable devant le parlement. Les ministres sont choisis par le chef de l'exécutif, et le gouvernement doit être collectivement approuvé par le Parlement, voire démis par lui à la majorité simple.
- Le régime présidentiel : le chef de l'exécutif est élu au suffrage universel et dispose ainsi d'une légitimité populaire ; le gouvernement peut donc ne pas être responsable devant le Parlement, qui ne pourrait alors le démettre. En cas de désaccord entre le gouvernement et le Parlement, ils sont obligés de composer, mais le Parlement peut ne pas voter le budget : dans ce cas le budget de l'année précédente est reconduit mois après mois. Cette indépendance de l'exécutif et du législatif correspond à la situation institutionnelle des États-Unis.

Le président des organes financiers comme la Banque centrale européenne peut être nommé par le premier ministre s'il lui est entièrement soumis, ou par le Parlement pour être plus indépendant du gouvernement. Dans tous les cas il doit rendre des comptes à celui qui l'a nommé et pouvoir être démis par lui.

Il y a une discussion pour savoir si les mandats européens sont exclusifs de toute autre charge. Pour certains, les mandats européens (député du Parlement, membre de la chambre haute, membre de l'exécutif et a fortiori président) doivent être exclusifs entre eux et de toute autre charge : aucun cumul ne doit être acceptable. Les mandats sont renouvelables une fois. Ces deux exigences assurent le sérieux du travail des mandatés et limitent la professionnalisation excessive du personnel politique que nous connaissons par exemple en France. D'autres, notamment parmi les députés européens ont proposé qu'une partie des députés européens soient en même temps députés nationaux, pour renforcer les liens entre l'arène européenne et les arènes nationales (7). Cela pose le problème de la nature de leur légitimité (par qui et à quel titre seront-ils élus ?).

Le droit d'initiative populaire

Il serait possible d'instaurer un droit d'initiative populaire en lui attribuant un réel pouvoir d'orientation, de proposition, et de contrôle des institutions. On pourrait avec profit s'inspirer de la Suisse (40) où :

- Les modifications de la constitution adoptées par le Parlement et l'adhésion du pays à certaines organisations internationales font obligatoirement l'objet d'un référendum.
- Avec 50 000 signatures récoltées dans un délai de cent jours après leur publication, le peuple peut obtenir la tenue d'un référendum sur les lois, ainsi que sur certains arrêtés et traités internationaux, déjà approuvés par les représentants élus. 50 000 signatures correspondent environ à 0,7 % de la population ou 1 % des électeurs. La majorité des votants est exigée.

- L'initiative populaire permet à 100 000 citoyens (soit 1,3 % de la population ou 2,1 % des électeurs), si les signatures ont été récoltées en dix-huit mois, d'obtenir l'avis du peuple sur un projet de loi ou de modification constitutionnelle, proposée soit en termes généraux, soit par un texte complètement rédigé. La majorité des votants et des cantons est alors exigée.

Un nombre significatif de citoyens doivent pouvoir appeler tous leurs concitoyens à se prononcer sur une proposition qu'ils jugent nécessaire. Un référendum d'initiative populaire peut révoquer tout élu par ces mêmes électeurs, abroger une loi ou une décision existante, adopter une nouvelle loi ou décision. Pour être valide, un taux de participation minimal pourrait être exigé, par exemple un taux fixe comme la majorité, ou le taux de participation à la précédente élection de même niveau géographique (18). Si une décision par les représentants élus exige l'accord d'une majorité des échelons inférieurs (pays, régions), il doit en être de même pour le référendum. Le référendum d'initiative populaire devrait être d'abord largement utilisé pour les affaires locales. Il ne faut pas oublier la difficulté de mobiliser trop souvent les citoyens.

Une Cour de justice et un tribunal

Le pouvoir de la Cour de justice européenne doit être légitime, contrôlé et sanctionné par la volonté du peuple (33, 63). Pour cela, il est indispensable que :

- Le comité d'évaluation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice et du tribunal soit l'émanation du Parlement et de la Chambre haute.
- Les juges et avocats généraux soient nommés pour une durée proche de neuf ans, un renouvellement partiel ayant lieu tous les trois ans. Ils sont inamovibles. Leur mandat ne peut être renouvelé qu'une seule fois. Ils pourraient être élus par le parlement de l'entité.
- Tout citoyen d'une nouvelle entité puisse, sans condition, faire respecter la Constitution et le droit de l'entité.
- Le pouvoir de la Cour de justice n'échappe pas au contrôle et à la sanction du peuple : droit de saisine et de recours donné au Parlement et à un référendum d'initiative populaire contre tous les actes juridiques de la nouvelle entité.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois

Les règles constitutionnelles priment sur toutes les autres règles de droit et notamment sur les lois ordinaires. Cette suprématie se fonde sur deux principes : d'une part la constitution ne peut être modifiée que par une procédure plus difficile à mettre en œuvre que celle des lois ordinaires, d'autre part les autres règles de droit doivent être conformes ou en tout cas non contraires à la Constitution. Le contrôle de la constitutionnalité des lois pourrait revenir :

- À la Cour de justice, sur un modèle anglo-saxon, où la plus haute cour d'appel et le tribunal constitutionnel sont une seule et même institution. C'est semble-t-il la pratique vers laquelle s'oriente actuellement la Cour de justice,
- À un tribunal constitutionnel spécialisé que tribunaux et citoyens peuvent saisir dans les cas où une loi leur semble en contradiction avec la constitution, sur le modèle allemand (tribunal constitutionnel de Karlsruhe),
- À un organe qui serait spécifiquement chargé de contrôler la constitutionnalité des lois. C'est le modèle du Conseil constitutionnel pratiqué entre autres en France.

Quel que soit l'organe envisagé, ses membres peu nombreux doivent être non récusables et leur mandat non renouvelable. Ils doivent être nommés par une procédure spéciale qui assure un haut niveau d'impartialité et un équilibre de pensée de ses membres (61).

Une décision de l'organe chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois s'impose à tous. Mais cet organe n'abolit pas les constitutions nationales. Il peut être saisi par les parlements nationaux et les conseils constitutionnels nationaux ou leurs équivalents ont des prérogatives

similaires, pour faire respecter les constitutions nationales, notamment par l'entité européenne. Ils devraient donc avoir un droit de recours contre les actes juridiques européens (63). Il reste à régler les cas de conflit entre le conseil constitutionnel de l'entité et un conseil constitutionnel national...

Cette proposition d'architecture institutionnelle ne doit pas être prise au pied de la lettre. Elle est indiquée ici comme illustration de principes qui sont, eux, essentiels. L'expérience et la tradition des Européens en la matière sont suffisamment riches pour rendre l'exercice assez facile.

9. Politique des petits pas ou processus constituant ?

Au terme de cette présentation, il faut aussi se poser la question de manière concrète : comment agir ici et maintenant dans le sens d'une intégration européenne démocratique ? Deux options semblent se dégager, qui ne sont pas forcément contradictoires :

- faire progresser l'intégration européenne pas à pas, y compris l'intégration politique,
- travailler en faveur d'un processus constituant qui donne à l'Union européenne des institutions authentiquement démocratiques.

La politique des petits pas

Il y a dès aujourd'hui des mesures qui pourraient être prise dans le sens d'une intégration européenne. Pour les tenants d'une intégration européenne par les traités, dans laquelle les États nationaux gardent un rôle majeur, la réforme des traités semble plus facilement accessible que l'élection d'une assemblée constituante à l'échelle européenne. Ils partent du fait qu'on peut continuer à construire l'Europe sur un mode intergouvernemental, par négociation de traités entre les différents États. Ce mode de construction n'exige pas de révolution institutionnelle, elle est dès aujourd'hui techniquement réalisable. On peut cependant reprocher à cette perspective qu'elle n'est politiquement pas réaliste sans l'abandon du vote à l'unanimité et l'utilisation généralisée de la majorité qualifiée. Cela pose des problèmes en termes de démocratie (voir § 2 où cette question est posée).

Pour ceux qui sont favorables à terme à une Europe fédérale, un certain nombre de mesures sont d'ores et déjà possibles, qui iraient dans le sens d'une "politisation" de l'Europe (64) :

- le choix du président de la commission parmi les députés européens après avoir été investi par ses pairs,
- l'élection de 30 % des parlementaires Européens sur des listes paneuropéennes, ce qui contraindrait les partis à élaborer des listes communes, un discours commun, des campagnes communes,
- l'obtention d'un droit d'initiative législative pour le Parlement européen.
- l'intervention des parlements nationaux en amont des Conseils européens et des conseils des ministres, afin que ministres et chefs d'Etat et de gouvernement prennent position à partir du mandat que leur aurait donné la représentation nationale de leur pays. Chaque parlement national pourrait débattre de l'ordre du jour des Conseils et, après leur terme, être informé de leurs résultats. Par le biais de leurs élus, les citoyens pourraient ainsi contrôler les décisions, souvent majeures, que prennent leurs gouvernements (31).
- la tutelle des dirigeants démocratiquement élus sur la Banque centrale européenne.

Certains proposent des revendications en deux temps, en distinguant des exigences minimales, sur lesquelles tous les critiques de la construction européenne se retrouvent, et des exigences supplémentaires, qui sont d'orientation plutôt fédéraliste (9). Ces exigences minimales sont :

- la suppression de la partie III du projet de traité constitutionnel pour l'Europe et de ses références dans la partie I : cette partie contient des politiques déterminées qui ne relèvent pas d'une constitution;
- l'extension urgente de la majorité qualifiée au domaine fiscal ainsi qu'au domaine de la politique sociale pour empêcher le moins disant social qui oppose les pays les uns aux autres,
- la suppression de l'obligation d'augmenter les dépenses militaires, et l'ajout de l'interdiction de mener une guerre non défensive (comme c'est déjà le cas dans la Loi fondamentale – la Constitution - de la RFA).

Si les critères sont ceux d'une constitution telle que nous la connaissons au niveau des États nationaux, il faudra pour ces mêmes auteurs y ajouter à moyen terme les transformations suivantes, dans le domaine institutionnel :

- c'est le Parlement européen qui doit voter les lois, et le conseil des ministres qui doit pouvoir codécider, poser des formes de veto, etc, et non l'inverse comme c'est aujourd'hui le cas,
- l'initiative des lois doit être partagée entre le Parlement et le conseil des ministres (aujourd'hui, c'est le conseil qui a le monopole de l'initiative des lois),
- il faut prévoir des procédures d'initiative populaire (imposant au Parlement le vote d'une loi) et des procédures référendaires (par lesquelles le peuple vote lui-même la loi) ; ces procédures sont actuellement familières à la majorité des pays européens ;
- la Constitution doit prévoir les modalités de sa révision ; plusieurs solutions sont possibles: la révision votée par le Parlement à la majorité qualifiée ou, de préférence, la révision soumise à référendum des citoyens européens ;
- le Parlement élit individuellement tous les commissaires européens (et pas seulement le président de la Commission) et peut les démettre.

La réalisation de ces exigences transformerait profondément l'Union européenne que nous connaissons, dans un sens fédéraliste, mais rien dans ces exigences n'est dit de la continuité ou de la rupture avec le système des traités par lequel l'Union européenne s'est construite depuis 1957. La définition de revendications à court terme est évidemment importante et nécessaire, mais elle pose deux problèmes :

- L'accord sur certaines mesures peut cacher le clivage qui sépare ceux pour qui ces mesures sont suffisantes et ceux pour qui elles ne sont qu'un début : on peut ainsi partager certaines des mesures proposées dans le plan de mini-traité par N. Sarkozy (65), sans pour autant partager sa vision minimaliste de l'Europe.
- Parmi ceux qui visent une Europe fédérale, certains pensent que la focalisation sur des exigences de court terme visant l'état actuel des institutions européennes a tendance à masquer les vrais problèmes, à savoir la question de la continuité avec les traités antérieurs ; l'accord sur des mesures ponctuelles est aussi un moyen politique de toujours remettre à demain ce qui peut être fait dès aujourd'hui, à savoir la mise en branle d'un processus constituant qui dote l'Union européenne d'institutions authentiquement démocratiques.

Principes du processus constituant

Une nouvelle entité européenne ne peut naître que du désir de vivre ensemble, pas de l'imposition aux forceps d'un État fédéral à des peuples contraints (66), à la façon des empires de jadis ou de l'Union européenne de ces dernières décennies. Ce désir de vivre ensemble doit être formalisé par une Constitution. L'établissement des constitutions peut prendre des formes plus ou moins démocratiques (62) :

- la Constitution est élaborée et adoptée par une assemblée constituante souveraine élue par le peuple des citoyens ;
- un projet de Constitution est élaboré par une assemblée constituante élue par le peuple des citoyens et ce projet est soumis ensuite à l'approbation du peuple ; une variante consiste en une assemblée constituante composée de citoyens tirés au sort, à l'image des conférences de citoyens (18) ;
- un projet de Constitution est élaboré par un groupe de personnes désignées ou pas pour le faire, et ce projet est soumis ensuite à l'approbation du peuple des citoyens.

Cette dernière méthode a été utilisée pour le projet de constitution européenne proposé en 2005. Elle semble discréditée par le refus qu'elle a entraîné et par la manière dont elle a été mise en œuvre par les 105 personnes réunies dans la convention de V. Giscard d'Estaing. Ce n'est pas en soi une méthode moins démocratique que les autres, à condition de prévoir une adoption par référendum, ce qui n'est à l'heure actuelle pas possible dans tous les pays européens (telle l'Allemagne). Un tel référendum devrait avoir lieu de manière simultanée dans tous les pays.

L'élection d'une assemblée constituante semble plus souhaitable, mais aussi plus difficile à réaliser. Une assemblée constituante ne doit avoir qu'un seul et unique objet : élaborer une proposition de constitution. Elle ne doit donc pas être confondue avec un parlement, comme le Parlement européen. Cette assemblée constituante prendra en compte l'histoire de l'Europe, l'expérience des pays qui se sont, d'une façon ou d'une autre, constitués en union fédérale, et les propositions existantes. Elle exige que les citoyens aient discuté préalablement et sérieusement des différentes options pour qu'ils puissent élire leurs représentants en connaissance de cause ou qu'ils puissent eux-mêmes être membres de cette assemblée. Elle nécessite d'engager une longue période de débat à l'échelle européenne, à partir de la base (comme la campagne du référendum en France en a montré la possibilité et la vitalité), sur ce que les membres de l'Union veulent ou non faire tous ensemble ou en groupes plus restreints dans le cadre de coopérations renforcées ou d'entités. Tout doit pouvoir être mis sur la table, entre autres le concept d'Europe politique, la définition des frontières de l'Union européenne et des diverses entités européennes possibles, le modèle social, le retour à des formes de préférence communautaire non égoïstes en matière de commerce international, la création d'un espace commun européen se superposant, sans les supprimer, aux espaces communs nationaux existants, la clarification du principe de subsidiarité, etc, dont nous donnons quelques éléments dans ce texte (67). Cela exige un déroulement du processus sans hâte et sans précipitation.

La formation d'un espace public européen

Le processus constituant mais aussi la vie politique européenne en général nécessite un espace public qui offre les conditions d'un véritable débat public européen commun, mettant en scène les contradictions comme les accords entre les peuples et entre les citoyens.

Il faut organiser pour tous, un droit à l'information pluraliste et contradictoire (43). Ce droit est une condition élémentaire de la vie démocratique. Les citoyens doivent pouvoir s'informer et informer les autres citoyens, car c'est à eux de débattre. Il s'agit donc du droit d'accès à l'information comme du droit de diffusion de l'information.

Cela passe notamment par l'équilibre dans le financement des campagnes électorales ou référendaires, et donc par le plafonnement des dépenses de campagne. Le pluralisme de l'information citoyenne exige aussi la garantie constitutionnelle de l'indépendance des médias vis-à-vis des groupes financiers et des gouvernements. Cette garantie passe notamment par :

- La limitation constitutionnelle de leur concentration : personne ni aucun groupe ne doit pouvoir contrôler plus de quelques pourcents d'un média européen, national ou régional

donné (journaux, hebdomadaires, télévisions, radios, web...). Ce pourcentage pourrait aller par exemple de 2-3 % au niveau européen à 30 % au niveau régional.

- Le financement organisé par les institutions européennes de médias traduits dans chacune de ses langues. Ces médias ne doivent absolument pas être contrôlés par cette institution européenne, mais par un organe indépendant dont les membres seraient nommés par différentes institutions européennes (Parlement...), du type du Conseil supérieur de l'audiovisuel en France, mais avec plus de pouvoir (18), avec des membres qualifiés provenant des syndicats et associations de citoyens sur la presse par exemple.

La construction d'un espace politique commun pose aussi le problème de la diversité des langues. Chaque pays donne un sens particulier à certaines expressions liées à son histoire. Il faut faire ainsi attention à utiliser des notions largement partagées par les Européens, ce qui n'est sans doute pas le cas des "États généraux" ou des "cahiers de doléances", pour ne pas bloquer le processus par des incompréhensions culturelles. Il faut préférer des expressions longues mais sans ambiguïté à des termes ou expressions synthétiques compris différemment selon les milieux et les cultures.

De plus chaque langue exprime des concepts qui lui sont propres et véhicule une vision du monde particulière. Il en est ainsi des concepts de laïcité et de service public, que la langue française exprime particulièrement bien, mais que beaucoup d'autres langues peinent à traduire par de longues périphrases, de la *common law* britannique, sorte de droit oral peu compréhensible pour un non anglophone, ou dans un autre domaine du *business plan*, sorte de planification pour une entreprise que le français utilise tel quel, sans que le sens en soit clair. Il est donc hors de question d'imposer aux citoyens européens telle ou telle culture nationale, et tout particulièrement quand cette culture n'est pas européenne mais essentiellement américaine, ce qui est le cas de l'anglo-américain (42), unie par une sorte de solidarité naturelle à l'idéologie libre-échangiste (68).

La souveraineté populaire et la construction d'un espace public exigent donc que les langues qui en sont le vecteur permettent à chacun de s'exprimer et d'être compris, sans lui imposer par ce biais des concepts qui lui sont étrangers. La situation actuelle, qui se traduit peu à peu par la prééminence de l'anglo-américain, n'est donc pas acceptable.

Limiter le nombre de langues officielles à l'allemand, à l'anglo-américain et au français (33) ne changerait guère la donne, mais éliminerait à terme la plupart des langues européennes. Plusieurs solutions non exclusives sont envisageables :

- Aller vers un anglais véhiculaire et déculturé, mais est-ce possible ?
- Enseigner à tous les Européens trois ou quatre langues européennes, afin que la plupart les parlent couramment, comme c'est le cas par exemple dans nombre de pays africains.
- Promouvoir l'intercompréhension au sein de chaque famille de langues, par exemple au sein des langues romanes, au sein des langues slaves ou au sein des langues germaniques, comme c'est déjà le cas au sein des langues scandinaves, ce qui pourrait être une solution à court et moyen terme (42).
- Faire jouer à l'espéranto le rôle de langue commune auprès des générations à venir. C'est une langue artificielle, tout comme l'hébreu qui s'est néanmoins imposé en Israël. En tant que telle, elle ne menace aucune langue maternelle ; elle est facile à apprendre.

Il faut de toute manière une forte volonté politique pour institutionnaliser ces vecteurs d'échanges directs et d'identité commune entre les citoyennes et citoyens d'Europe, comme seule l'intervention de l'État a permis à certaines langues (hongrois, finnois, tchèque, estonien, hébreu moderne, etc) de survivre ou de s'adapter à la modernité (68).

La mise en pratique du processus constituant

La question du processus constituant rejoint ici celle des différentes configurations envisageables pour la création d'une Europe intégrée politiquement : le processus constituant doit-il avoir lieu dans l'ensemble de l'Union européenne et de ses 27 États membres, voire en intégrant les futurs membres, ou au sein des États-membres les plus favorables à une intégration politique plus poussée ?

La première solution risque d'être longue et difficile, étant donné qu'elle présuppose un espace politique et une volonté commune qui peut-être n'existe pas. La seconde solution implique de définir les États dont les peuples sont les plus favorables à l'intégration politique. D'après des sondages, les deux tiers des Européens sont favorables au concept d'une constitution européenne, et notamment en Belgique, en Hongrie, en Allemagne, en Slovaquie, en Italie, en Grèce et en France. À l'opposé, les Suédois, Danois, Britanniques, Finlandais et Autrichiens y sont les plus défavorables, le taux de soutien au concept de constitution allant de 44 à 49 % pour ces pays (3, 4). Mais on ne construit pas une démocratie sur des sondages. Aussi, dans un premier temps, pourrions-nous soumettre à référendum simultané, dans chaque pays européen, le choix de forme d'Union politique entre Europe fédérale ou Europe confédérale ; ou poser la question : "Jugez-vous utile de nous donner une seule et même constitution ?" ; ou : "Êtes-vous en faveur d'une Europe démocratique, compétente pour la plus grande partie des politiques économiques, sociales et environnementales ?". Mais toute question, même simple, risque bien d'être mal comprise en l'absence d'espace public européen, c'est-à-dire de débat préalable sur ces questions. Il serait donc indispensable que ces notions soient largement débattues, mais aussi les implications des différentes options..., c'est-à-dire que se tienne le débat à l'échelle européenne évoquée plus haut. Par ailleurs, cela nécessitera, sans doute, une modification de la Constitution des pays qui ne reconnaissent pas le référendum (Allemagne par exemple).

Ce référendum devrait donc avoir lieu juste avant l'élection d'une constituante (69). Celle-ci serait alors élue par les seuls peuples qui se seront majoritairement prononcés pour une Europe intégrée, une nouvelle entité politique européenne, au sein de l'Union. Une part de l'assemblée constituante pourrait être composée de simples citoyens tirés au sort et acceptant cette responsabilité, afin que les professionnels de la politique ne soient pas juges et parties dans le processus constituant (18).

Quelle que soit l'option géographique retenue, les citoyens des pays concernés seraient parallèlement invités à déposer, auprès de la mairie de leur commune, toutes remarques ou suggestions qu'ils souhaiteraient faire, quant à la forme et au contenu de la nouvelle entité européenne : ces suggestions pourraient aussi être adressées par internet à un site national dans chacun des pays concernés, qui devra centraliser, traiter et faire remonter à l'assemblée constituante les idées proposées. Une chaîne de télévision spécialisée devrait diffuser les éléments du débat.

L'assemblée devrait présenter un projet dans un délai raisonnable (2 ans ?). Ce projet serait soumis, pour analyse, aux Parlements des États concernés qui adresseraient leurs remarques et propositions éventuelles, dans un délai assez court (12 mois ?), à l'assemblée constituante. L'assemblée constituante se saisirait de ces remarques et propositions, qui ne seraient en aucun cas impératives, et finaliserait rapidement son projet. Celui-ci serait alors soumis à référendum, simultanément dans tous les pays.

En cas de constitution d'un noyau politiquement intégré au sein de l'Union européenne, les pays qui auraient adopté le projet par référendum feraient partie de la nouvelle entité, si un pourcentage à définir des pays concernés l'avait adopté. Ce pourcentage devrait être défini par la constituante elle-même, ou remplacé par un seuil de population. En effet il faut poser clairement la taille minimale d'une nouvelle entité, qui a vocation, contrairement à l'Union actuelle, à être une Union très intégrée politiquement, solidaire autour d'un projet. On peut par

exemple estimer qu'une union de quelques pays comme l'Allemagne, la Belgique et la France soit tout à fait suffisante et positive, et donc acceptable.

En cas de rejet, une analyse serait faite pour connaître les motifs de rejet et les éventuels amendements à apporter. L'assemblée constituante reprendrait ses travaux et, sous six mois, proposerait une Constitution amendée. Puis tous les pays concernés devraient voter, à nouveau, par référendum, pour accepter cette Constitution amendée, afin de mettre en place une nouvelle entité européenne.

Enfin la constitution doit assurer la continuité par rapport à la situation actuelle, caractérisée par des constitutions nationales et des traités instituant l'Union européenne. La question se pose de la prééminence de la constitution européenne sur les constitutions nationales. Si l'on se reconnaît dans l'idée d'une Europe politique démocratique, les constitutions des pays qui s'intègrent dans une Europe politiquement intégrée doivent donc être fortement toilettées, restreintes aux compétences des nations.

Pour l'adaptation des traités de l'Union actuelle, il faut distinguer en leur sein les dispositions de nature constitutionnelle et celles, plus nombreuses, qui n'ont rien à voir avec des principes constitutionnels et qui pourraient être adoptées par des lois simples ou des lois organiques (70). Les dispositions de nature constitutionnelle ne peuvent qu'être dénoncées, pour être remplacées éventuellement par les dispositions de la nouvelle constitution de l'entité, voire de l'Union. Les autres dispositions qui ne sont pas en contradiction avec la constitution d'une nouvelle entité ni éventuellement avec la constitution de l'Union pourraient rester en vigueur jusqu'au moment de leur remplacement par une loi, simple ou organique selon la nature des dispositions, en application des nouvelles dispositions constitutionnelles. Les dispositions des traités actuels de nature non constitutionnelle mais contradictoires avec la ou les nouvelles constitutions ne peuvent qu'être dénoncées.

La dénonciation de certaines dispositions des traités actuels instituant l'Union européenne ne devrait pas poser de problème dans un espace de démocratie, car la réversibilité des décisions prises (chacune des dispositions des traités) est un impératif absolu de la démocratie. Étant donné le tour de passe-passe antidémocratique des traités européens actuels, cela n'est pas évident (cf. § 2).

Conclusion

En juin 2007, la présidence allemande de l'Union européenne présentera au Conseil un rapport consensuel qui « explorera les évolutions futures possibles » pour le traité constitutionnel. À charge pour la présidence française de l'Union, au second semestre 2008, de préparer pour 2009 un nouveau traité qui devra être approuvé avant le renouvellement de la Commission et du Parlement. C'est donc dès aujourd'hui que les citoyens doivent s'impliquer dans le débat sur la constitution, y compris dans le cadre des élections nationales.

Dans cette tentative de synthèse, nous n'avons pas voulu donner "la" solution, notre propre réponse, mais plutôt présenter différentes réponses possibles, avec leurs avantages et leurs inconvénients, c'est-à-dire donner des outils pour animer le débat, dans un objectif d'éducation populaire. Pour cela nous avons tenté de faire une synthèse de multiples analyses et propositions disponibles, tout en nous réservant le droit de faire des propositions originales et de dire parfois nos préférences. Ce texte n'a donc d'autre ambition que de poser les problèmes, de dégager des solutions et d'avancer dans la construction citoyenne d'une Europe. Analyses et propositions doivent être discutées, réfutées, approfondies, complétées, car personne ne peut prétendre aujourd'hui poser l'ensemble des (bonnes) questions, ni apporter la bonne réponse. Nous espérons par ce texte apporter une contribution à la qualité de ce débat.

Une version récente de ce texte est disponible sous

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Quelle_Europe_construire_17_nov_2006.rtf ; une synthèse de 4 pages en 5 langues est disponible sous

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/synthese_QEC_110906.rtf

Références

1. Un regard allemand sur le traité constitutionnel. S. Giegold, 20 mai 2005, 6 p. www.france.attac.org/a5525
2. La renationalisation du débat européen. S. Rozès, le Débat, 31 août 2005, p. 29-43. www.paris13.org/index.php?nkvcGFnZT0xMA==
3. L'opinion des Européens sur l'Union selon les sondages. R. Joumard, 3 avril 2006, 25 p. http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1659
4. Eurobaromètre 64 : l'opinion publique dans l'Union européenne. Décembre 2005, 48 p. europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_first_fr.pdf
5. Les citoyens européens ne croient pas aux réformes libérales de Bruxelles. Tageblatt, Luxembourg, 23 janvier 2006. www.tageblatt.lu/edition/article.asp?ArticleId=44864
6. Pour la République Européenne. R. Joumard, 4 mars 2005. www.france.attac.org/a4319
7. Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel ? Conférence de J. Habermas, Cahiers de l'Urmis, juin 2001, 10 p. <http://revel.unice.fr/urmis/document.html?id=10>
8. Il faut un processus constituant. Y. Salesse interviewé par M. Soudais, Politis, 29 juin 2005. www.reseau-ipam.org/article.php3?id_article=1050
9. Eine andere Verfassung ist möglich. Anforderungen an eine europäische Verfassung – Positionen der EU-AG des wissenschaftlichen Beirates von Attac Deutschland [Une autre constitution est possible. Exigences pour une constitution européenne. Position du groupe de travail Construction européenne du Conseil scientifique d'ATTAC Allemagne]. E. Altvater, A. Fisahn, H. Gerstenberger, J. Huffscheid, A. Karrass, B. Mahnkopf, 14 avril 2006, 16 p. www.unsereuropa.at/2495.html
10. La constellation post-nationale et l'avenir de la démocratie, in Jürgen Habermas, Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique. Fayard, Paris, 1998.
11. Quel patriotisme au delà des nationalismes ? Réflexion sur les fondements motivationnels d'une citoyenneté européenne. J. M. Ferry, in : P. Birnbaum (Dir.), Sociologie des nationalismes, Paris, PUF, 1997, 17 p. <http://users.skynet.be/sky95042/Patriotisme.doc>
12. Impliquer les nations dans le projet commun. P. Thibaud, le Monde Diplomatique, janvier 2007.
13. M. Schultz, président du groupe socialiste du parlement européen, le Monde, 11 décembre 2006. www.iht.com/articles/2006/03/29/news/edpfaff.php
14. Capitalism under fire. W. Pfaff, International Herald Tribune, 30 mars 2006. www.iht.com/articles/2006/03/29/news/edpfaff.php
15. Charte pour une alternative au libéralisme. Collectif national du 29 mai. 13 mai 2006. www.pag69.org/article.php3?id_article=361
16. France : The Children's Hour. W. Pfaff, The New York Review of Books, 11 mai 2006, p. 40-43. www.nybooks.com/articles/18978
17. Plaidoyer pour une république européenne. A. Caillé et A. Insel, 8 mars 2005, 5 p. www.revuedumauss.com/fr/Pages/DBEUR.html#Anchor-31256
18. Les grands principes d'une bonne Constitution, authentiquement et durablement protecteurs des individus, qui prouveraient la guérison de notre démocratie. É. Chouard, 15 nov. 2005, 38 p. etienne.chouard.free.fr/Europe/
19. Une constitution contre la démocratie ? Portrait d'une Europe dépolitisée. P. Allières, éd. Climats, 11 mars 2005, 223 p.
20. Référendum sur la constitution européenne : et après ? J.P. Escaffre, 8 mai 2005, 6 p. www.france.attac.org/a4875
21. La Haine de la démocratie. Jacques Rancière, éd. La Fabrique, 2005, 110 p.
22. Nous, peuples d'Europe. S. George, Fayard, 2005, 252 p.
23. Economic security for a better world, Programme sur la Sécurité socio-économique. Bureau international du Travail, BIT, Genève, 2004, ISBN 92-2-115611-7, 450 p. www.ilo.org/ses ; voir aussi www.ilo.org/public/french/bureau/inf/pr/2004/38.htm
24. La puissance et la faiblesse. R. Kagan, Plon, 2003, 160 p.
25. Un autre préambule pour le traité constitutionnel européen. B. Latour, Le Monde, 22 octobre 2005. www.ensmp.fr/~latour/presse/presse_art/P-116-ZKM-FIN%20-%20copie.html
26. Pour un nouveau traité qui procède des peuples. A. Lecourieux, 24 août 2005, 4 p. http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1976
27. Rouvrir l'espace du politique, à propos de deux essais de Jacques Rancière. O. Doubre. Politis, 17 nov. 2005. www.politis.fr/article1517.html
28. Pour un nouveau traité : 21 exigences non satisfaites dans la " Constitution ". Attac France, 25 mai 2005, 4 p. www.france.attac.org/a4748

29. Quel modèle social européen. P. Khalfa & J. Lussou, 24 août 2005. www.france.attac.org/a5634
30. Sieben Thesen zur nachhaltigen Zukunft Europas. Ein Beitrag zu einem europäischen Leitbild. W. Neurohr. Sozialimpulse – Rundbrief Dreigliederung des Sozialen Organismus, n°2, juin 2005, 8 p. www.sozialimpulse.de/pdf-Dateien/Neurohr_Sieben_Europa_Thesen.pdf
Sept thèses pour assurer durablement l'avenir de l'Europe - Une contribution pour une image directrice de l'Europe. W. Neurohr. 11 p. www.attacreunion.org/auteur.php3?id_auteur=13
31. Un Parlement trop sensible aux pressions. F. Castex, *Le Monde Diplomatique*, janvier 2007.
32. Dix pistes pour démocratiser l'Union européenne. A. Lecourieux, 17 juin 2005, 2 p. http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1241
33. Une constitution européenne. R. Badinter, octobre 2002. www.aidh.org/Europe/Conv_05badin.htm
34. Europe : constitution robuste ou impuissance constituée ? Ecorev, octobre 2003. ecorev.org/article.php3?id_article=196
35. De la rébellion à la reconstruction : les promesses du « non ». A.C. Robert, *Le Monde Diplomatique*, juin 2005. www.monde-diplomatique.fr/2005/06/ROBERT/12288
36. Ni libre-échange, ni protectionnisme : l'échange coopératif. A. Lecourieux, 20 juin 2005. http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1978
37. Relancer le débat sur l'écologie politique à la faveur de la contestation du traité établissant une constitution européenne. G. Trussart, 8 décembre 2005, 6 p.
38. Propositions pour une relance européenne. Collectif, 3 mai 2005, 8 p. www.europe-solidaire.org/article.php3?id_article=460
39. Quelle société, quels projets ? Ph. Hirou, 28 avril 2005. [ww.france.attac.org/au1281](http://www.france.attac.org/au1281)
40. La démocratie suisse : un modèle pour le monde ? Jean-Marie Meilland, 7 janvier 2006, 10 p. www.utopie-critique.net/?p=23
41. Projet de charte citoyenne pour une autre Europe. Fondation Copernic, 2005
42. Un monde polyglotte pour échapper à la dictature de l'anglais. B. Cassen, *Le Monde Diplomatique*, janvier 2005, 6 p. www.monde-diplomatique.fr/2005/01/CASSEN/11819
43. Pour une appropriation populaire des médias. Groupe de travail "médias" du Parti communiste français, novembre 2005, 26 p. www.forum-alternative.fr/IMG/pdf/note_media.pdf
44. La politique de l'impuissance, entretien avec Jean-Claude Guillebaud. J.P. Fitoussi, *Arléa*, 2005, 160 p.
45. Fiction de l'Europe géographique. A. Lecourieux, 15 janvier 2006, 4 p. http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1979
46. Fragments d'Europe, atlas de l'Europe médiane et orientale. Sous la direction de M. Foucher, éd. Fayard, 1998, 326 p.
47. Qu'est-ce qu'être Européen ? A. Lecourieux, 26 juillet 2005, 4 p. http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1981
48. Fractures et espoirs de la « nouvelle Europe » Opposition à la guerre d'Irak et hésitations sur l'adhésion. C. Samary, *Le Monde Diplomatique*, novembre 2003, 6 p. www.monde-diplomatique.fr/2003/11/SAMARY/10685
49. Il est l'heure d'être radical. J. Sapir, 27 juin 2005, 10 p. www.prospectives.info/Il-est-l-heure-d-etre-radical_a34.html
50. Les inégalités dans l'Union Européenne. A. Lecourieux, 13 juin 2005. yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1982
51. L'Europe que nous voulons. A. Lecourieux, 20 août 2001, 34 p. http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1983
52. Pour une Europe à géométrie variable. G. Lafay, 24 février 2005, 2 p. www.france.attac.org/a4219
53. Quelques principes de renégociation pour « l'après non » - Eléments du débat. S. George, 17 mai 2005. yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1196
54. Les dix bases de renégociation du projet de Constitution. G. Lafay. 21 juin 2005, 1 p. hussonet.free.fr/lafay10.pdf
55. La méthode d'Édouard Balladur pour la nouvelle Europe. É. Balladur, *Le Temps*, 17 déc. 2004, 2 p. www.letemps.ch/template/print.asp?article=147036
56. Dissocier le politique de l'économique. A. Cordeiro, 29 juin 2005, 3 p. alter.ekolo.eu/pages/showPage.yaws?node=maisAuFaitQuelleEurope
57. Quel est le plan B souhaitable et possible ? Têtes de chapitre du plan B. A. Lecourieux, 18 mai 2005, 2 p. fsl33.apinc.org/bb/viewtopic.php?t=863
58. Constitution pour une Europe fédérale. H. Paraton, 24 juin 2004, 2 p. www.france.attac.org/a5891
59. Tirage au sort ou élection ? Démocratie ou aristocratie ? E. Chouard, 5 déc. 2006, 12 p. www.marianne2007.info/Tirage-au-sort-ou-election-Democratie-ou-aristocratie_a343.html?PHPSESSID=47055913da2da6cf7a4d6331e06a34c5
60. Réflexions pour un monde vivable. Propositions de la Commission Française du Développement Durable (2000 - 2003). Jacques Testart (sous la direction de), Paris, Mille et une nuits (collection « les petits libres » n°50), 2003, 125 p.
61. La Constitution de la Ve République. G. Vedel, 10 juillet 2005, 3 p. www.france.attac.org/a5520
62. Qu'est-ce qu'une Constitution ? à la jointure entre le peuple et le droit. A. Lecourieux, 20 juillet 2005,

- 5 p. http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=1980
63. Démocratiser la Cour de Justice. A. Lecourieux, 17 juillet 2005, 2 p.
http://yonne.lautre.net/article.php3?id_article=2013
64. Il faut politiser l'Europe pour la sauver, Z. Magarino-Rey, Le Monde, 30 août 2006.
65. Sarkozy propose un "mini-traité" pour relancer l'Europe, Le Figaro, 8 sept. 2006.
www.lefigaro.fr/france/20060908.WWW000000335_sarkozy_propose_un_mini_traite_pour_relancer_leurope.html.
66. Refonder l'Europe. P. Minnaert, août 2005, 2 p.
alter.ekolo.eu/pages/showPage.yaws?node=refonderLEurope
67. Pour une Europe de l'innovation démocratique. B. Cassen, Le Monde Diplomatique, juillet 2005.
www.monde-diplomatique.fr/2005/07/CASSEN/12465
68. Combat pour le français. C. Hagège, Odile Jacob, Paris, 2006, 244 p.
69. Appel pour une Convention Démocratique sur le Futur de l'Europe / Aufruf für einen demokratischen Konvent zur Zukunft der Europäischen Union / Appello per una Convenzione democratica sul futuro dell'Europa / Nueva convención sobre el futuro de Europa / new convention on the future of europe. Democracy International. www.democracy-international.org/convention-europe.html
70. Deuxième rapport de la commission institutionnelle sur la constitution de l'Union européenne. Rapporteur : F. Herman, 9 février 1994, 22 p. www.europepolycentrique.org/herman.