

Décembre 2009

Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le premier décembre après huit années difficiles de propositions et d'échecs. Le résultat n'est pas à la hauteur des attentes initiales ni des efforts déployés. L'Union européenne à vingt-sept s'est dotée d'une organisation peut-être plus rationnelle pour la gestion de ses affaires courantes mais elle a aussi montré qu'elle n'avait plus de marges pour des révisions ultérieures ni pour des projets politiques ambitieux. L'Europe tourne donc finalement la page, mais seulement pour confirmer que, après la monnaie unique, la réunification allemande et l'élargissement, le projet européen a échoué dans un pacte de coopération et d'intégration au niveau du marché entre États hétérogènes qui ne veulent pas renoncer à leur souveraineté et espèrent encore affronter la globalisation avec les instruments des pouvoirs nationaux et les institutions intergouvernementales.

Dans le cadre politique à vingt-sept (et rapidement à plus encore) il manque avant tout la volonté de la part des gouvernements de proposer des objectifs ambitieux, bien que la situation économique et politique le nécessite. Et cela implique que, désormais, on ne peut plus espérer dans la possibilité d'une évolution de l'Union dans un sens fédéral sur laquelle les pères fondateurs de la Communauté initiale avaient compté et qui avait alimenté la philosophie des petits pas. Donc, ceux qui espèrent que le Traité offre la possibilité de développer de nouvelles politiques qui redonneraient de l'élan à la dimension européenne, s'illusionnent, malheureusement. C'est la Cour constitutionnelle allemande qui l'a rappelé en juillet dernier et qui a posé avec une grande clarté l'alternative entre le maintien de la structure actuelle qui reste substantiellement intergouvernementale (même si, sous plusieurs aspects, le niveau d'intégration atteint présente des caractères exceptionnels) et une refondation du projet européen qui mène, à travers un acte constituant explicite, à la création d'un véritable État fédéral – qui, nous l'ajoutons, ne peut advenir qu'à partir d'un premier noyau de pays.

Le *Bundesverfassungsgericht* a été particulièrement explicite sur un point qui devrait faire réfléchir tous ceux qui ont à cœur l'avenir de l'Europe et croient qu'il faut relancer le projet d'unité politique du continent. Il concerne l'impossibilité de transformer graduellement l'Union sans en changer radicalement la nature, mais en lui attribuant petit à petit les compétences politiques qui constituent le cœur de la souveraineté d'un État. Plus précisément la Cour rappelle que, dans l'équilibre institutionnel actuel qui caractérise l'Union – qui voit les pays membres comme « Maîtres des Traités » parce qu'il n'existe pas de niveau de pouvoir européen souverain légitime et contrôlé par les citoyens – les domaines fondamentaux (comme par exemple la défense) ne peuvent pas être « communautarisés ». Toutes les compétences qui concernent les secteurs vitaux de la vie sociale doivent rester nationaux et, au niveau européen, elles ne peuvent qu'être coordonnées dans le cadre purement intergouvernemental, qui implique la règle de l'unanimité. En d'autres termes, dans de tels domaines, il n'est pas acceptable d'introduire le vote à la majorité au Conseil en éludant l'acceptation explicite de la part des États membres et, en particulier celle de leurs Parlements: ce fait lèserait, en fait, le droit des citoyens à participer, directement ou à travers leurs représentants légitimes, à l'élaboration des choix fondamentaux pour leur avenir et créerait une atteinte intolérable à la démocratie. En fait, comme le rappelle indirectement la Cour constitutionnelle allemande, dans un cadre confédéral, la prérogative du droit de veto de la part des États est structurelle; pour pouvoir la dépasser, il est nécessaire de créer un État fédéral doté d'une structure bicamérale.

Le fonctionnement et la perspective de transformation de l'Union européenne sont donc totalement conditionnés et limités par le fait qu'il s'agit, en substance, d'une organisation internationale dont le gouvernement effectif est représenté par le Conseil européen et le Conseil qui cumulent les pouvoirs exécutifs et législatifs et qui ne sont pas contrôlés par des institutions européennes correspondantes (et qui empêchent ainsi la Commission et le Parlement européen de développer des fonctions concrètement politiques). Cela ne signifie pas qu'il soit impossible d'en arriver à la naissance d'un véritable Etat fédéral européen, mais cela implique qu'une telle naissance ne pourra advenir qu'à travers un acte explicite de discontinuité par rapport aux règles existantes. La Fédération européenne ne pourra pas être le fruit d'une décision prise par les représentants des gouvernements nationaux au sein des institutions communautaires, ni par les Etats à travers la procédure ordinaire de révision des Traités, mais elle devra découler d'un acte explicite de refondation que les citoyens devront être appelés à approuver en dehors des normes nationales et communautaires actuellement en vigueur. Il s'agirait, en fait, d'exprimer la volonté de donner naissance à une nouvelle forme d'organisation politique de l'Europe, volonté qui ne peut être considérée comme implicite dans les limitations de souveraineté auxquelles les citoyens européens, à travers leurs Parlements nationaux, ont consenti, au moment de la ratification des divers Traités qui ont marqué les étapes du processus d'intégration.

Puisqu'il s'agit de fonder un pouvoir nouveau, les citoyens doivent donc se réapproprier le pouvoir constituant pour l'exercer dans le nouveau cadre. Pour la Cour, c'est la seule solution en mesure d'éviter une « suspension » des règles démocratiques.

\* \* \*

Vu l'expérience traumatique de la naissance du Traité de Lisbonne, il est difficile de sous-évaluer ou d'essayer d'ignorer l'avertissement de la Cour constitutionnelle allemande. Il s'agit d'un rappel non seulement aux limites que l'Allemagne doit respecter dans sa politique européenne, mais surtout à la réalité difficile de la nature du processus de l'unification européenne: depuis trop longtemps aussi bien les eurosceptiques que les promoteurs de l'unité, pour des motifs opposés, exagèrent les caractères et les potentialités supranationales de l'Union européenne actuelle; mais l'espérance que les limitations de souveraineté convenues jusqu'à présent par les Etats membres les ont déjà poussés en direction de la Fédération, est malheureusement infondée. C'est un acte fort de volonté politique qu'il faut pour changer le destin des Européens et c'est clairement une responsabilité qui revient aux pays fondateurs, en premier lieu à la France, l'Allemagne et l'Italie, coupables de n'avoir pas voulu le faire jusqu'à présent.

« Tandis que les Européens se réunissent et discutent, le reste du monde croît, investit, innove, commerce et dépasse progressivement le vieux continent. Il ne s'agit pas d'un destin inévitable. Mais, si un changement profond en Europe ne se vérifie pas, il s'agit du destin le plus probable ». Ce jugement, récemment exprimé par l'économiste vénézuélien Moisés Naim, parmi tant d'autres que nous aurions pu choisir, résume bien les perspectives auxquelles notre continent est confronté. Tous ceux qui ne sont pas aveuglés par un nationalisme creux, savent que le changement profond dont l'Europe a besoin, c'est de devenir une véritable fédération. Aujourd'hui qu'il n'y a plus l'excuse de la priorité de l'entrée en vigueur du nouveau Traité et après l'avertissement de la Cour allemande, personne ne peut plus feindre de ne pas savoir quelle route prendre pour l'atteindre.

*Publius*

---

Sous les auspices de la Fondation Mario et Valeria Albertini

---

Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 - I-27100 Pavia - E-mail: [publius@euraction.org](mailto:publius@euraction.org)  
Direttore responsabile Elio Cannillo - Autorizzazione Tribunale di Pavia n. 576 del 9 settembre 2002  
Stampatore PIME SRL, Pavia - Poste Italiane s.p.a., Spedizione in Abbonamento Postale D.L. 353/2003  
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 2, DCB Pavia  
[www.euraction.org](http://www.euraction.org)