

Le processus constituant européen 3

La méthode intergouvernementale

L'impuissance de l'Europe et l'éloignement entre les institutions et les citoyens sont des problèmes qui trouvent leurs racines dans l'essence même de la méthode intergouvernementale, c'est-à-dire dans le fait que les décisions qui sont prises à Bruxelles ne sont pas l'aboutissement d'un débat démocratique au niveau européen, mais bien le résultat de compromis fastidieux entre gouvernements d'Etats souverains, dont chacun se propose de poursuivre (tout en restant à l'intérieur d'un cadre de compatibilité européenne) ses propres intérêts nationaux. Cela vaut, et à plus forte raison, chaque fois que se pose le problème d'une réforme des institutions de l'Union, lequel est toujours affronté par les gouvernements nationaux dans la perspective d'adapter les formes de la collaboration intergouvernementale à l'évolution des circonstances sans entamer le principe de la souveraineté nationale. Il s'agit là d'un défaut que l'on retrouve également dans les propositions de certains des responsables politiques qui ont une conception plus avancée à l'égard de l'Europe, défaut qui se traduit souvent aujourd'hui par la conviction que la réforme radicale dont l'Union européenne a besoin de toute urgence se limite à l'amélioration du mécanisme de la coopération renforcée. En fait, le problème qu'il faut résoudre pour permettre à l'Union de sortir de la grave impasse dans laquelle elle se trouve – situation qui sera encore exacerbée par l'élargissement – réside dans la nécessité de dépasser la méthode de la coopération intergouvernementale en tant que telle (renforcée ou non). Cette méthode doit être remplacée par celle de la formation démocratique de la volonté politique, c'est-à-dire par la création d'un pouvoir qui, dans les secteurs qui relèvent de sa compétence, est contrôlé par les citoyens et agit directement sur eux, sans l'écran que constituent les Etats membres.

La souveraineté

Un avis motivé sur ce que doit et ce que peut être l'issue du processus d'unification

européenne doit se fonder exclusivement sur la valeur que l'on attribue à l'idée de souveraineté. Il faut rappeler à ce propos que, si l'on entend par souveraineté le *pouvoir de décider en dernière instance*, si la souveraineté est donc le fondement du droit, et en tant que telle la condition qui rend possible la vie en société, l'absence de souveraineté entraîne logiquement une situation d'anarchie, telle qu'elle a existé au cours du Moyen Âge, lorsque les luttes pour la suprématie entre de multiples pouvoirs concurrents empêchaient la formation des conditions politiques nécessaires à la certitude du droit et à la paix sociale. Aujourd'hui pourtant, nombreux sont ceux qui estiment que l'idée de souveraineté est désormais dépassée. Ils sont d'avis que l'époque qui est sur le point de s'ouvrir sera une époque dans laquelle la vie en société sera dans une plus grande mesure régie par des rapports contractuels de type privé que par des normes établies par un pouvoir irrésistible supérieur aux individus. En tout état de cause, cette époque verrait coexister plusieurs systèmes de normes – plus vastes ou plus restreints que le système juridique étatique – qui s'entrecroiseraient sans être subordonnés les uns aux autres au sein d'une hiérarchie précise. Cela donnerait lieu à une situation dans laquelle chaque organisation, et à la limite chaque individu, devrait prendre à sa charge le problème posé par sa propre sécurité. L'humanité serait donc en train d'entrer dans une espèce de Moyen Âge technologique dans lequel l'état de droit, la citoyenneté et la solidarité deviendraient évanescents jusqu'à disparaître, pour être remplacés par des rapports sociaux éminemment incertains, à mi-chemin entre la paix et la guerre, fondés sur l'autodéfense et sur la loi du plus fort.

Fédération et confédération

Dans ce contexte, nombreux sont ceux qui soutiennent, en s'inspirant d'une doctrine répandue dans certains milieux académiques européens, que l'objectif de la Fédération européenne est dépassé dans les faits, parce que la mondialisation a désor-

mais rendu obsolète l'Etat comme fondement et garantie de la vie en société. Voilà la thèse qui est à la base de la négation, formulée de plus en plus souvent, du caractère actuel de l'opposition entre fédération et confédération – opposition précisément fondée sur le critère distinctif qu'est le siège de la souveraineté – et sur son applicabilité au processus d'unification européenne. D'aucuns soutiennent que l'Union européenne constitue une forme d'agrégat politique *sui generis* pour la compréhension de laquelle les catégories traditionnelles de la pensée politique et constitutionnelle n'auraient plus aucune valeur. Certes, l'Union européenne présente des éléments de nouveauté par rapport à tout autre modèle historique d'union d'Etats, et ses caractéristiques confédérales s'accompagnent de caractéristiques fédérales. Cependant, la question qu'il s'agit de résoudre consiste à comprendre si l'Union européenne, dans sa forme actuelle, constitue une forme d'agrégation politique stable, ou s'il ne s'agit pas plutôt de l'expression institutionnelle précaire d'une phase de transition.

L'Etat fédéral européen

Si l'on estime que l'idée de souveraineté, et avec elle les concepts d'Etat de droit, de citoyenneté et de solidarité, ne sont pas dépassés, et si l'on ne veut pas non plus fermer les yeux devant le processus d'accroissement progressif de l'interdépendance des rapports entre les hommes, la solution au problème apparaît clairement. L'actuel agencement institutionnel de l'Union est fragile et provisoire ; il est appelé à déboucher sur la création d'un *Etat fédéral européen*, doté en tant que tel de l'attribut de la souveraineté, ou à se dissoudre, en replongeant l'Europe dans le chaos de nationalismes opposés. La création d'un Etat fédéral européen est la seule voie que l'on peut emprunter pour réaffirmer la primauté de la politique et de ses valeurs ; pour reprendre le contrôle du processus de globalisation ; pour imaginer les institutions nécessaires à l'organisation de la vie en société dans des ensembles plus

vastes et à l'extension de la démocratie et de ses institutions au niveau international ; et pour susciter les motivations sans lesquelles ce projet ne pourrait être poursuivi. Il faut toutefois bien souligner que dans les Etats fédéraux, la souveraineté n'est pas une prérogative du niveau central de gouvernement, mais de la Fédération entendue comme l'ensemble de ses articulations territoriales, et qu'elle est donc compatible avec les formes les plus poussées de décentralisation et avec l'application la plus rigoureuse qui soit du principe de subsidiarité.

Le peuple européen

Nombre d'euroceptiques soutiennent que la Fédération européenne ne pourra pas voir le jour parce qu'il n'existe pas de peuple européen. D'autres affirment en revanche qu'un peuple européen ne peut naître que du combat politique qui aurait lieu dans le cadre des institutions d'une fédération européenne. La vérité est que peuple et Etat naissent ensemble, dans ces occasions historiques exceptionnelles ou la société civile sort de sa passivité, acquiert une nouvelle physionomie, oublie les égoïsmes et les oppositions qui caractérisent sa vie normale et impose par une manifestation irrésistible de volonté un nouvel agencement institutionnel et une nouvelle conception de l'intérêt général. En Europe, il faudra donc que les nombreuses opinions publiques nationales se fondent en un seul peuple européen qui, du fait même de sa naissance, transférera la souveraineté des Etats nationaux à un Etat fédéral européen. Il convient de souligner que le peuple européen, pour naître, a besoin non seulement de circonstances favorables, mais aussi d'un guide, c'est-à-dire de quelques dirigeants qui se trouvent aux niveaux les plus élevés de responsabilité politique dans les pays les plus profondément associés au processus et qui soient capables de comprendre la gravité du moment historique et de lancer les mots d'ordre nécessaires.

La procédure constituante : ses deux phases

C'est dans cette perspective que se pose le problème de la voie à suivre pour parvenir à l'approbation et à la proclamation

de la Constitution européenne. Même si l'on part du principe que le moment exceptionnel dans lequel s'ouvrira la phase constituante ne peut être ni prévu, ni programmé, il reste nécessaire de tenter de définir les procédures par lesquelles le processus constituant pourra se réaliser, une fois que les conditions le rendront possible. En tout état de cause, ces procédures s'articuleront en deux phases : celle de la décision prise par quelques gouvernements de fonder la fédération européenne et celle de l'élaboration, par un organe légitimé par une élection populaire, d'un document constitutionnel.

Le noyau fédéral

Le transfert de souveraineté dépendra dans un premier temps d'une décision des gouvernements. Le problème principal qui se posera lors de cette phase du processus découlera du fait que l'urgence de renoncer à la souveraineté ne s'imposera pas avec une force identique à tous les gouvernements de l'Union européenne élargie. Par ailleurs, un renvoi *sine die* de la décision, dans l'attente que la prise de conscience advienne dans tous les Etats de l'Union, ne répondrait pas au problème, dans la mesure où le processus d'unification européenne est désormais arrivé à la croisée des chemins entre fédération et dissolution. La seule manière de sortir de cette impasse réside dans la formation, au sein de l'Union, d'un *noyau fédéral*. Celui-ci, constitué par les pays les plus avancés sur la voie de l'intégration et dans lesquels le personnel politique et les citoyens jouissent du plus haut degré de maturité européenne, sera appelé à s'étendre en temps voulu à tous les Etats membres de l'Union. La formation du noyau fédéral permettra aux pays qui en feront partie de prendre la décision d'abandonner leur souveraineté sans être bloqués par le veto de ceux qui voudront ou devront rester à l'écart. Le noyau pourra naître d'une négociation au terme de laquelle les Etats membres de l'Union parviendront à un accord sur la manière de faire coexister les nouvelles institutions du noyau fédéral et les précédentes institutions de l'Union, ou d'une action de rupture menée en dehors des Traités par les pays décidés à former ledit noyau. Il est également loisible d'imaginer, du moins dans l'abstrait, que la seule

menace de la rupture permette d'aboutir à un accord unanime de tous les Etats de l'Union sur un projet fédéral. En tout état de cause, un examen approfondi des dispositions susceptibles d'assurer la compatibilité entre le noyau fédéral et l'Union constituerait un très important instrument de négociation dans cette phase décisive du processus. Il s'agit là de normes qui prévoiraient la participation du noyau fédéral à l'Union en tant qu'un de ses Etats membres, la possibilité d'adhérer au noyau pour les pays qui le souhaiteraient et qui en accepteraient la constitution sans réserves, et la garantie pour les Etats membres qui ne feront pas partie du noyau dès sa création de préserver l'acquis communautaire, si telle est leur volonté.

L'Assemblée constituante

En ce qui concerne la rédaction de la constitution, le problème principal est celui de la nature de l'assemblée qui devra en être chargée. Les possibilités actuellement envisageables sont : le Parlement européen, une assemblée composée du Parlement européen et de représentants des Parlements nationaux, ou encore une Assemblée constituante élue pour l'occasion. Cette dernière option semble la plus réaliste, si l'on tient compte du fait que le problème se posera vraisemblablement dans un cadre plus restreint que celui de l'Europe actuelle. De ce fait, le Parlement européen, en tant qu'institution de l'Union, ne jouira pas de la légitimité nécessaire pour élaborer un document constitutionnel concernant un groupe d'Etats différent de celui qui compose l'Union. Par ailleurs, le Parlement européen, malgré l'épisode qu'a représenté le projet de Traité élaboré sous l'impulsion d'Altiero Spinelli au début des années 1980, n'en reste pas moins un organe de nature législative, et en tant que tel dépourvu d'une vocation constituante. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille exclure la possibilité que le mandat constituant puisse être attribué aux seuls parlementaires européens élus dans les pays appartenant au noyau fédéral, siégeant seuls ou avec l'adjonction de parlementaires nationaux.