

La constitution fédérale européenne

4

La décision de fonder l'Etat fédéral européen devra nécessairement être accompagnée par celle de donner à une assemblée représentant démocratiquement le peuple européen la tâche d'en rédiger la constitution. Il est peut-être utile d'examiner les problèmes les plus importants que posera son contenu, et de présenter une série de propositions. Il est ainsi possible de mettre en lumière d'un côté les éléments qui touchent à des points essentiels, auxquels on ne pourrait renoncer, en tant que conditions nécessaires à un transfert effectif de la souveraineté, et, de l'autre, les éléments dont la problématique rendra nécessaire, au moment de la rédaction de la constitution, un débat approfondi, auquel il faudra que l'opinion publique soit orientée. Ces propositions portent, d'une part, sur les principes généraux dont la constitution doit s'inspirer, et, d'autre part, sur les institutions de la fédération et leurs compétences.

Principes généraux

Le préambule – Le préambule du document constitutionnel devrait contenir une référence à la ligne d'évolution historique dans laquelle s'inscrit la fondation de la Fédération européenne, à savoir la suppression progressive des barrières entre les peuples, pour la promotion de la paix. A cette fin, il devrait être clairement déclaré que la Fédération européenne est disposée à œuvrer à la transformation, dans une optique démocratique et supranationale, de l'Organisation des Nations unies et à lui transférer des pouvoirs, dans les mêmes conditions que les autres Etats membres.

Droits et devoirs – Il est un thème qui est normalement abordé dans le préambule et dans les premiers articles des constitutions modernes : celui des droits (et des devoirs) des citoyens. Il s'agit d'un problème qui ne peut être dissocié de celui des institutions et de leurs compétences. Toute déclaration des droits distincte du document constitutionnel dans lequel est définie la structure d'un Etat ne sert que d'artifice rhétorique afin de ne pas aborder le problème crucial de la souveraineté. Par ailleurs, une liste de droits doit être insérée dans la Constitution : non pas parce qu'il existerait actuellement un grave

problème de respect des droits de l'homme dans les Etats qui forment aujourd'hui l'Union, mais parce que l'une des caractéristiques distinctives de la Fédération européenne sera d'être ouverte vers l'extérieur, tant parce que l'Union sera appelée à s'élargir avec l'adhésion de nouveaux Etats que parce qu'elle continuera à être une terre d'immigration. De son degré d'ouverture dépendra l'intensité de son rayonnement et sa capacité à répandre dans le monde les valeurs du fédéralisme. Mais cette ouverture devra être subordonnée à des conditions rigoureuses. Certaines d'entre elles – il faut être réaliste – ne pourront pas ne pas être de nature économique. D'autres seront politiques : elles porteront essentiellement sur le respect des règles de la démocratie et sur la reconnaissance, dans l'ordre juridique des Etats candidats à l'adhésion et dans la réalité quotidienne de la participation des communautés immigrées à la vie en société, des droits fondamentaux (et des devoirs connexes) qui ont progressivement été définis au fil du développement de la civilisation juridique européenne. L'ancrage dans la Constitution de certains principes fondamentaux, tels par exemple ceux de l'égalité entre les sexes et de la dignité de la femme, ne laisserait aucun doute quant aux normes de comportement que devra impérativement et absolument respecter tout Etat ou individu désireux de devenir membre ou citoyen de la Fédération européenne. En effet, le respect du pluralisme religieux et la laïcité de l'Etat ne doivent pas s'entendre comme une neutralité de l'Etat par rapport aux valeurs fondamentales de la vie en société, lesquelles constituent de fait la condition même de sa survie.

La citoyenneté – Le thème de la citoyenneté est étroitement lié à celui des droits et des devoirs. La citoyenneté devra être unique pour toute la Fédération. Cela signifie que la citoyenneté européenne ne devra pas être, à la différence de celle qui a été consacrée dans le traité de Maastricht, un simple prolongement de la citoyenneté nationale. Il résultera de ce principe que le régime juridique auquel les citoyens européens seront soumis, pour les matières relevant de la compétence des ordres juridiques nationaux (ainsi que régionaux et locaux) dépendra exclu-

sivement de leur lieu de résidence, qu'ils pourront choisir librement.

Le service civil – La constitution devrait sanctionner la création d'un service civil obligatoire qui aurait essentiellement pour but de contribuer à l'accomplissement des tâches liées à la protection du territoire et du patrimoine culturel, à la gestion des services sociaux et à la collaboration avec les pays moins développés. Le service civil aurait une importante fonction de légitimation de la nouvelle communauté politique fédérale ; il permettrait aux jeunes d'entrer en contact profond avec la réalité sociale des régions de la Fédération autres que celle où ils sont nés et de représenter la Fédération à l'extérieur de ses frontières. De cette manière, le loyalisme vis-à-vis de la Fédération européenne serait fondé dans l'esprit des jeunes davantage sur la solidarité sociale et sur l'ouverture vers l'extérieur que sur le devoir, primordial dans l'Etat national, de défendre la patrie par les armes.

Le droit de sécession – Une dernière question relève du domaine des principes fondamentaux : le droit de sécession. Ce droit constitue l'un des éléments qui distinguent une fédération d'une confédération. Seule une entité qui conserve sa souveraineté (et se fonde donc sur un peuple distinct) conserve le droit de se délier d'un pacte conclu avec d'autres Etats souverains. En revanche, dans une fédération, les Etats membres renoncent définitivement à leur souveraineté, et la nouvelle entité née du pacte d'union ne se fonde plus sur des peuples distincts, mais sur un seul peuple. Les Etats membres perdent donc définitivement le droit de quitter la Fédération. Dans le cas de l'Europe, une sécession reviendrait à nier l'identité du peuple européen sur laquelle se fonde la validité de l'ordre constitutionnel de la Fédération. Elle constituerait donc un événement éminemment et intrinsèquement anticonstitutionnel.

Institutions et répartition des compétences

La forme de gouvernement – Pour commencer une analyse sommaire de la problématique strictement institutionnelle, il convient d'observer que l'élément essentiel dont dépend le transfert de

souveraineté des nations vers l'Europe consiste à faire de la dimension européenne le cadre fondamental de la lutte politique et de la formation de la volonté politique, et non un cadre dans lequel s'affrontent des positions résultant d'idées qui ont déjà été confrontées au niveau politique national. Pour ce faire, le problème principal sera de créer les conditions institutionnelles grâce auxquelles un exécutif européen pourra s'appuyer sur le consensus démocratique des citoyens. Cet objectif peut être atteint grâce à l'institution d'un gouvernement présidentiel de type américain, d'un gouvernement parlementaire ou d'un gouvernement collégial de type helvétique. Toutefois, cette dernière formule – où l'exécutif exerce des fonctions essentiellement techniques – semble mal se prêter à un Etat aux dimensions continentales, qui aura de grandes responsabilités internationales et au sein duquel de fortes tensions internes verront inévitablement le jour. Reste donc le choix entre la formule présidentielle et la formule parlementaire. Ce choix doit tenir compte du fait que la Fédération européenne constituera une communauté politique nouvelle, qui sera le creuset d'un peuple unique et pluraliste né de peuples nationaux différents par leur langue, leur culture et leurs traditions, et dont le loyalisme vis-à-vis de la constitution fédérale sera initialement faible. Les institutions de la fédération auront donc pour tâche de ne pas exacerber les oppositions, mais au contraire de les atténuer, en attirant sur elles le degré de consensus le plus élevé possible. Or, il semble que cet objectif puisse être plus facilement atteint par l'adoption de la formule parlementaire que par celle de la formule présidentielle. En effet, celle-ci, dans le cadre de l'élection présidentielle, entraînerait une confrontation entre des candidats de nationalités différentes, ce qui favoriserait de dangereuses confrontations de caractère nationaliste. En revanche, la valorisation du Parlement qui découlerait de l'attribution à celui-ci du pouvoir d'accorder et de retirer sa confiance à l'exécutif (même si ce pouvoir devra être soigneusement réglementé afin de garantir qu'il soit utilisé de manière responsable) aurait l'effet inverse : au sein du Parlement, les dissensions d'ordre nationaliste seraient tempérées par la collégialité de l'institution et par les affinités entre les grandes familles politiques européennes représentées au sein de celle-ci. De surcroît, il ne faut pas oublier qu'un système parlementaire serait plus facilement acceptable,

dans la mesure où la structure institutionnelle actuelle de l'Union lui correspond déjà dans ses grandes lignes.

Pouvoir législatif et pouvoir exécutif – Une fois arrêté le choix de la forme de gouvernement, il est possible de donner des indications plus précises sur la forme que devront revêtir le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans l'Union fédérale. Il s'agit de retirer au Conseil des ministres le cumul des pouvoirs législatifs et exécutifs qui en font aujourd'hui le symbole du caractère autoritaire de l'Union, en transformant cet organe en une Chambre des Etats ; de confier la totalité du pouvoir législatif au Parlement européen afin qu'il l'exerce en toute égalité avec la Chambre des Etats ; et de faire de la Commission actuelle le gouvernement de l'Union, responsable devant la Chambre basse, en lui attribuant la plénitude du pouvoir exécutif. Les deux chambres devraient délibérer à la majorité, sauf en matière de révision constitutionnelle, domaine dans lequel une majorité qualifiée serait nécessaire, ainsi qu'une participation au processus, sous une forme ou une autre, des organes législatifs des niveaux inférieurs de gouvernement, ou une intervention directe des électeurs par le biais de l'instrument du référendum. La Chambre des Etats devrait être élue par les Parlements des Etats membres (de préférence à l'élection au suffrage universel et à la représentation directe des gouvernements des Etats membres, afin de ne pas transformer la Chambre des Etats en un doublon du Parlement et également de permettre que chaque Etat membre soit représenté non seulement par les partis au gouvernement, mais aussi par les partis d'opposition). La représentation des Etats membres dans la Seconde Chambre devrait donner aux petits Etats un poids relatif plus élevé qu'aux grands, sans toutefois aller jusqu'à la représentation paritaire en vigueur aux Etats-Unis, afin de ne pas pénaliser outre mesure les Etats les plus importants. Dans ce cadre, l'actuel Conseil européen devrait assumer la fonction de Présidence collégiale de l'Union, ayant le pouvoir de nommer le chef du gouvernement et de dissoudre la Chambre basse. Les institutions de la Fédération devraient être investies – éventuellement au terme d'une période transitoire, à condition que la durée de celle-ci soit déterminée au préalable – des compétences en matière de politique étrangère et de défense.

La multiplicité des niveaux de gouvernement

La question de l'articulation de la Fédération sur

plusieurs niveaux de gouvernement mérite une mention particulière. La multiplicité de ces niveaux existerait dès la naissance de la fédération, pour ce qui est de ceux de ses Etats membres qui disposent déjà d'une structure fédérale ou quasi-fédérale, comme l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, l'Espagne et, demain, l'Italie et le Royaume-Uni. En revanche, on ne peut certainement pas imaginer que des Etats tels que la France adapteraient immédiatement leurs institutions internes à ce modèle. La Constitution devra en tout cas contenir une norme non impérative qui établisse les grandes lignes d'une subdivision, en plusieurs domaines de différentes dimensions, de l'ensemble du territoire de la Fédération, sur la base de laquelle devront être réparties les fonctions gouvernementales. Cette subdivision ne devrait pas se limiter au niveau régional, parce que la centralisation régionale est plus dangereuse et plus étouffante que le même phénomène au niveau national ; elle devrait donc s'étendre au niveau local, qui constitue la véritable enceinte d'une démocratie participative. Il faut souligner que c'est seulement dans le contexte d'un véritable Etat fédéral articulé sur plusieurs niveaux de gouvernement qu'il est possible de donner un sens au principe de subsidiarité, en vertu duquel toute décision doit toujours être prise au niveau de gouvernement le plus proche des citoyens compatible avec l'efficacité de ladite décision (à l'heure actuelle, force est de constater que ce principe est utilisé subrepticement comme alibi pour justifier le refus des Etats membres de fonder un Etat fédéral). De même, il faut mettre l'accent sur le fait qu'il ne convient pas de prétendre à une représentation des collectivités régionales et locales au niveau européen (telle qu'elle existe aujourd'hui par l'intermédiaire du Comité des régions). Il faut que la Constitution reconnaisse aux organes régionaux et locaux de gouvernement une vaste sphère de compétences, dont l'exercice doit être garanti non seulement par la Cour de justice, mais également par la participation de ces organes aux secondes chambres des niveaux de gouvernement immédiatement supérieurs. Par contre, une représentation des collectivités régionales et locales au niveau continental aboutirait uniquement (sauf dans l'hypothèse où elle serait entièrement symbolique, c'est-à-dire inutile) à un glissement vers le centre de décisions d'intérêt régional et local, qui entraînerait une confusion des pouvoirs et une paralysie décisionnelle.