

Pour une Europe fédérale

Groupe Construction européenne d'Attac Rhône
(Samuel Schweikert, Henri Paraton, Jean-François Escuit, Robert Joumard et Michel Christian)
18 mars 2008

La globalisation financière et ses conséquences sont le produit d'une série de décisions politiques. Mais l'orientation et la portée des décisions politiques sont, elles-mêmes, conditionnées par un cadre, celui des institutions. Pour combattre durablement les effets pervers de cette globalisation financière sur le terrain politique, il faut aussi donner à l'Europe une constitution. Une constitution édicte d'une part le droit du droit, dit comment et par qui doit être écrit, appliqué et jugé le droit. Mais d'autre part, pour être démocratique, une constitution doit nécessairement comporter une liste explicite des libertés et des droits fondamentaux, civils et politiques des citoyens (Charte des droits fondamentaux), la souveraineté du peuple, et la séparation des pouvoirs y compris celle du quatrième pouvoir, les médias.

Nous déclinons ici une architecture institutionnelle qui nous semble être acceptable par tous les peuples européens car semblable ou proche de la leur, et constituer, en quelque sorte, un socle institutionnel commun. Cela illustre une solution possible et compréhensible par tous. Nous y ajoutons certaines mesures plus exigeantes d'un point de vue démocratique, répondant aux critiques des systèmes actuels.

L'Europe des citoyens : une union des peuples, non des États

L'innovation la plus décisive pour la démocratie tient sans doute à la forme fédérale de l'Europe que nous proposons, qui rompt avec la confédération travestie qu'est l'actuelle Union européenne. Cette Union des nations européennes ne repose pas sur un traité, contrat passé entre États, mais sur une constitution adoptée et modifiée par référendum simultanément par chacun des peuples européens.

La fédération se distingue de la confédération par trois caractéristiques liées entre elles : le gouvernement fédéral émane des citoyens et non des États fédérés ; la double citoyenneté, nationale et fédérale ; la fédération est un État. La confédération est une union d'États qui se soumettent à un pouvoir central tout en conservant leur autonomie. L'Union européenne est actuellement une confédération travestie car son Parlement a bien peu de pouvoir : privé d'initiative en matière législative, pour l'élaboration de traités, de même que pour la nomination de la Commission, il est écarté entièrement des décisions dans de nombreux domaines classiquement attribués aux parlements.

La constitution reprend sa place au sommet de la hiérarchie des normes. Toute clause contenue dans un traité, contraire à celle-ci, se trouve, de droit, nulle et non avenue.

Le Droit de l'Union prime celui des États européens, mais la séparation des compétences est stricte. Pour les compétences partagées, la primauté devrait être accordée clairement soit à l'Union soit aux États et se traduire en termes opérationnels de principes, d'orientations et d'actions. L'Union ne peut s'attribuer de nouvelles compétences, sauf à modifier sa constitution, ce qui requiert l'accord des peuples.

Un Droit fondé sur celui des individus

La Charte des droits fondamentaux engage les institutions de l'Union et elles seules : celle-ci a le devoir de se doter des pouvoirs d'action requis pour atteindre les objectifs visés par la constitution, des objectifs fondés essentiellement sur la garantie des droits fondamentaux des individus. Ainsi, l'Union et les états européens assument chacun, séparément, au sens politique et en termes opérationnels, la mise en œuvre du Droit lié à leurs compétences respectives, plaçant les responsabilités politiques là où sont les pouvoirs. Cette condition n'est sans doute pas suffisante, mais elle permet, en bonne part, de résoudre le problème des conflits de compétence, lorsqu'une décision a des conséquences dans deux domaines de compétences au moins.

Une véritable séparation des Pouvoirs

La séparation des pouvoirs est l'un des deux fondements du régime constitutionnel, avec la garantie des droits fondamentaux. Au plan européen actuel, la non séparation des pouvoirs est criante, qu'elle soit maquillée (impuissance du parlement européen) ou non (Banque centrale, négociation de traités). Au plan national, la Constitution, tout en stipulant que « La loi est l'expression de la volonté générale », impose la transposition du Droit européen, lequel Droit se matérialise désormais par des directives détaillées. Et ces directives sont validées ou co-décidées par des membres du gouvernement, alors que la Constitution nationale dit que leurs fonctions « sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire ».

Un parlement fédéral, composé d'un Parlement européen et d'une Chambre haute

Le Parlement fédéral, désigné par l'ensemble des citoyens, exerce le contrôle principal sur les institutions européennes. Il est composé d'un parlement européen et d'une chambre haute, équivalent d'un sénat.

Les députés du *parlement européen* sont pour moitié élus par circonscription, à raison d'un député pour deux millions d'habitants, avec un minimum d'un député par nation membre, et pour moitié élus au scrutin proportionnel intégral sur liste européenne. Ce système est intermédiaire entre le système à la proportionnelle et le système majoritaire, à l'image du mode de scrutin allemand. 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, 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.

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

- La comptabilisation du vote blanc ("aucun des candidats ne me plaît") comme vote exprimé.
- Le caractère non renouvelable des mandats.
- Le tirage au sort des représentants parmi les citoyens volontaires : il serait envisageable de tirer au sort une part 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. 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. 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.
- L'instauration de conférences de citoyens (tirés au sort), dotées ponctuellement de fonctions délibératives et pas seulement consultatives, pour contrer le penchant technocratique du législateur dans un régime de politiciens de métier.
- La parité des élus pourrait être institutionnalisée, par exemple par un minimum de 40 % d'élus de chaque sexe ou par la parité absolue : à discuter au vu des pratiques des pays européens.

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. Pour limiter le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif en matière militaire, toute intervention armée devrait avoir l'aval, préalable, du parlement.

Toutes ces mesures sont de nature constitutionnelle, et doivent bien sûr être mises hors de portée des pouvoirs constitués, y compris des parlementaires : ils seraient juges et partis s'ils pouvaient les modifier eux-mêmes. Pour les autres types de dispositions, la constitution peut prévoir des lois organiques organisant l'exercice du pouvoir en complément de la constitution : elles doivent être votées par le parlement selon une procédure moins souple que celle des lois ordinaires.

Le Parlement vote le budget, lequel est préparé par le gouvernement. Il ratifie les traités et accords internationaux, contractés entre l'Union et les pays tiers. Le Parlement, voire d'autres instances désignées par les citoyens directement, nomme les membres de l'organe de contrôle constitutionnel et du Tribunal.

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. Les membres de cette Chambre haute, pour représenter les citoyens d'une manière qui tienne compte des intérêts potentiellement contradictoires des nations membres en tant qu'entités distinctes, sont élus par chaque parlement national ou régional des États européens en nombre proportionnel aux populations représentées, avec un minimum de quatre élus par parlement national des États européens, en respectant le plus strictement possible le principe d'égalité des citoyens.

On peut 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 ou 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 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 sièges équivalent à leur population.

Le Gouvernement de l'Union

On peut imaginer d'introduire un Président de l'Union. Le terme de président recouvre cependant des réalités très différentes selon les pays: soit il est seulement un sage qui n'a de pouvoir que dans des situations extrêmes ou des pouvoirs symboliques (représentation au plan international), 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. Si le Président exerce un pouvoir d'arbitrage important, les pouvoirs du Gouvernement et du Président doivent être nettement séparés et ceux du Président convenablement contrôlés. Dans ce cas, l'élection du Président au suffrage universel est une option difficile à accepter, car dangereuse, à moins d'introduire des mécanismes de contrôle effectifs et démocratiques.

Le gouvernement de la nouvelle entité politique européenne, c'est-à-dire son exécutif, est ainsi présidé soit par un Premier ministre choisi par la majorité parlementaire et élu par le Parlement européen, soit par un Président élu directement par les citoyens ou par le Parlement européen. 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. Cette situation est celle de la plupart des Etats-membres actuels, et celle que nous proposons.

- 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.

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 :

- les juges, les avocats généraux et les membres du tribunal sont désignés par le parlement, après rapport d'un comité d'évaluation nommé par le parlement et la chambre haute, à parité égale.
- Les juges et avocats généraux sont nommés pour une durée 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. Les membres du tribunal, qui est chargé du respect des lois de l'Union, sont élus pour six ans, par moitié tous les trois ans. Ils sont renouvelables une fois.

Tout citoyen de l'Union européenne peut, sans condition, faire respecter la constitution et le droit de l'Union (s'agissant de celle de l'Etat membre dont il est citoyen, il n'appartient pas aux institutions européennes de statuer).

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.

Une cour constitutionnelle

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 européenne,
- 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. Il pourrait ainsi être composé de trente juges, renouvelés par tiers tous les trois ans, non renouvelables et inamovibles.

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.

Le référendum et le référendum d'initiative citoyenne

La souveraineté du peuple s'impose en matière constituante :

- la constitution et toute modification de cette constitution sont soumises à un scrutin européen organisé, le même jour, auprès de l'ensemble des citoyens de l'Union,
- tout traité définissant des règles d'élaboration de politiques internationales doit être ratifié par référendum.

Ces conditions séparent le pouvoir constituant des pouvoirs constitués. Le référendum sur initiative des gouvernants n'est prévu dans aucun autre cas.

Nous proposons 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 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.

La portée du référendum d'initiative citoyenne inclut :

- l'édiction, la modification ou l'abrogation de lois : le seuil pétitionnaire, déclencheur du référendum, étant fixé à 1% des électeurs de chacun des États, qui représentent ensemble au moins la moitié des citoyens de l'Union,
- l'abrogation d'arrêtés et la (non) ratification de traités internationaux déjà approuvés par l'Union (seuil pétitionnaire : 1% des électeurs de l'Union) ,
- la révocation d'un député européen (le seuil pétitionnaire doit être plus élevé ; l'initiative est restreinte aux citoyens de sa circonscription),
- la modification de la constitution (le seuil pétitionnaire doit, là aussi, être plus élevé que pour le cas de lois).

Un service public d'information

Les citoyens ont le droit d'accéder facilement à une information pluraliste et contradictoire, et de soumettre au débat public analyses, questions et propositions.

Dans une cité vaste, ni la liberté ni l'égalité politiques ne sont possibles sans le relais efficace de média honnêtes et pluralistes. La constitution doit donc garantir aux citoyens un service public d'information, protégé des intérêts économiques en même temps que séparé de tous les autres pouvoirs publics. Un tel service public, auquel l'affiliation est libre (les journalistes concernés ne sont pas des fonctionnaires), n'impose aux associations de journalistes affiliées que le respect de la Charte de Munich et l'obligation d'élire eux-mêmes leurs cadres dirigeants.

Son financement et le contrôle du respect de la déontologie journalistique relèvent d'une assemblée indépendante de tout autre pouvoir public : la Chambre des médias publics. Les membres de cette assemblée sont pour moitié élus et pour moitié tirés au sort parmi les citoyens, en respectant la parité hommes / femmes. Nous avons pour le moment écarté l'option d'une proportion de participation réservée explicitement à des journalistes, qui doit être évaluée en tenant compte de problèmes de conflits ou de collusions d'intérêts.

Les organes de presse affiliés au service public bénéficient seuls du financement de l'État et sont en outre financés avec des limites par les citoyens. La diffusion de réclame y est interdite.

Afin que soit garantis à la fois le droit des citoyens à l'information et la séparation des pouvoirs, la constitution (et non pas simplement la loi) doit intégrer également certains principes, formulés notamment par les états généraux pour des médias soustraits à l'emprise des pouvoirs économiques et politiques. D'autres dispositions devraient être introduites sous forme de droits collectifs, dans la Charte des droits fondamentaux, et comme cadre des lois restreignant la concentration de pouvoirs privés (ce qui est précisément le rôle des institutions publiques dans l'esprit des constitutions modernes, imprégnées par le libéralisme politique) : législation anti-concentration, interdiction pour des groupes bénéficiant de marchés publics de posséder des entreprises médiatiques...

La constitution européenne devrait, par ailleurs, reprendre le principe constitutionnel notamment en vigueur en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, stipulant que les citoyens peuvent accéder aux documents de toute nature des institutions, sauf si la loi l'interdit pour des raisons d'intérêt public ou privé. Les chambres parlementaires siègent en public.

Un cadre économique libéré des féodalités

Si la mission du système européen de banques centrales inclut à la fois l'emploi, le développement économique soutenable et la stabilité des prix, le pouvoir de la Banque centrale européenne est par ailleurs réduit à un rôle purement exécutif, dans le cadre d'un régime monétaire révolutionné.

Il faut revenir sur la réforme néolibérale qui a privé les pouvoirs publics du pouvoir de battre monnaie, et d'en user sans intérêt, y compris pour des dépenses d'investissement. La société obtient des garanties contre le mauvais usage de ce pouvoir par les institutions : la monnaie confiée à ces dernières ne pourra financer que des dépenses publiques d'investissement, l'amortissement et les dépenses de fonctionnement des pouvoirs publics devant être financés par l'impôt. Dans ces conditions, les budgets de l'Union et des États européens doivent être équilibrés en recettes et en dépenses sur l'année ou, exceptionnellement, dans un cadre financier pluriannuel.

C'est au parlement européen (conseillé par une cour des comptes) de décider de la part des investissements publics apportée par création monétaire, dans le cadre de l'exercice des compétences de l'Union ; une proportion similaire de monnaie créée est accordée à chacun des états-membres de l'Eurosystème, à hauteur de son budget annuel d'investissements prévu dans l'exercice de ses compétences.

La règle selon laquelle la Banque centrale européenne est seule autorisée à créer de la monnaie en euros vaut pour toutes ses formes : billets, pièces, monnaie scripturale ou temporaire (électronique, virtuelle), ce qui impose un cadre strict au régime du crédit bancaire. Nous renvoyons à la loi organique pour les modalités de ce régime bancaire.

Sont supprimées les dispositions d'inspiration idéologique, comme la libre circulation des services, marchandises et capitaux et la liberté d'établissement, qui sont actuellement garanties à l'intérieur de l'Union, sans un cadre de politiques fiscales, sociales et environnementales préalablement harmonisées

Séparation du politique et du religieux

Séparation institutionnelle du politique, d'une part, du religieux et du philosophique d'autre part.

Langues : pluralisme et langue commune

Sont en usage, pour les documents et les relations intra-communautaires, chacune des langues des États européens, en plus de la langue que l'Union mettra en place, que ce soit l'espéranto ou toute autre langue, à l'exception de toute langue nationale.

Il reste beaucoup à faire, entre autres :

- Une Charte des droits fondamentaux pour être introduite dans la constitution.
- Le partage des compétences entre Union et États, tel que nous l'avons esquissé, n'est qu'indicatif. Ces choix doivent émaner de larges contributions de nombreux groupes.
- Débattre et statuer sur les aspects militaires. Certains de nos confrères (notamment allemands) sont partisans d'un texte résolument pacifiste : une telle orientation ne signifie pas l'absence, dans la constitution, de dispositions relatives au domaine de la défense et de l'armement, au contraire. Quel que soit le choix adopté, cette compétence devrait relever du niveau fédéral.
- Compléter le chapitre monétaire par des dispositions relatives au contrôle des changes pour la zone euro (cela relève également des compétences fédérales). Celles-ci devraient être en accord notamment avec les règles du commerce extérieur.
- Revoir les dispositions sur la lutte contre les paradis fiscaux où qu'ils se trouvent.