

# **Pourquoi une Constitution européenne : l'essoufflement de la construction européenne par les traités**

Autor(en): **Rousseau, Dominique**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **11 (2002)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-832884>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## POURQUOI UNE CONSTITUTION EUROPÉENNE: L'ESSOUFFLEMENT DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE PAR LES TRAITÉS

Dominique Rousseau

Aujourd'hui, la société européenne est surtout économique, monétaire, technocratique. Elle ne peut être pleinement démocratique que si elle se dote d'un texte qui détermine les principes et les règles de son organisation, c'est-à-dire si est élaborée et approuvée une constitution européenne. Le temps d'une rupture politique radicale avec le mode de construction de l'Europe est en effet venu. La méthode fonctionnaliste, à l'évidence, s'essouffle (1). Les critères de convergence des sociétés européennes sont suffisamment forts pour rendre possible la rédaction d'une constitution européenne (2) et l'affirmation, face aux pouvoirs économique et juridictionnel européen, d'un pouvoir politique ne peut se construire que par le processus constituant (3).

### 1. L'essoufflement de la méthode fonctionnaliste

La méthode fonctionnaliste a, jusqu'à présent, inspiré la construction européenne: la Communauté a multiplié les traités particuliers et le Conseil de l'Europe les conventions spéciales. Cette manière de «faire» l'Europe était, sans doute, celle qui correspondait le mieux aux conditions politiques de l'époque et ce jusqu'à la fin des années 1980. Mais aujourd'hui, elle a fini de produire tous ses effets possibles; la méthode diplomatique ou des traités paraît épuisée, condamnée pour quatre raisons principales:

- *L'illisibilité de l'Europe.* En multipliant les institutions, en s'entassant les uns sur les autres, en se modifiant les uns sur les autres, traités et conventions ont donné naissance à un «monstre» institutionnel totalement illisible, totalement incompréhensible pour les citoyens et peut-être même pour les initiés.
- *L'immobilisme de l'Europe.* Lancée par de «grands» traités au contenu dense, l'Europe n'assure plus aujourd'hui son existence – ou sa survie – que par des «petits» traités vides de sens; après les grandes enjambées, les petits pas, après les petits pas... Cette évolution tient à la fois à la procédure diplomatique et à l'élargissement continu de l'Europe: puisque les traités et

conventions empruntent nécessairement la procédure des négociations entre Etats souverains et que le nombre des Etats parties augmentent, il est inévitable que l'accord entre intérêts nationaux se fasse sur la base du plus petit dénominateur commun. Et, qu'en conséquence, l'Europe n'avance plus.

- *La confusion normative.* Les traités combinent des dispositions «politiques», expressions du choix des Etats parties en faveur, par exemple, de telle réglementation du droit d'asile, et des dispositions «institutionnelles», relatives aux organes de décision et aux procédures de vote. Cette confusion de normes est dangereuse, dans la mesure où elle conduit à imputer aux institutions européennes la responsabilité des choix politiques des Etats.
- *Le «déficit démocratique».* Parce que ce sont des accords entre Etats et parce qu'ils sont négociés dans des conférences diplomatiques plus secrètes que publiques, les traités et conventions s'élaborent à l'abri de l'intervention et du regard des citoyens et même, très souvent, de leurs élus, convoqués seulement les uns et les autres – et encore, rarement les premiers – pour l'opération de ratification.

Dans cette situation de vide, il n'est pas étonnant que se développent deux attitudes qui, d'ailleurs, s'alimentent mutuellement: l'euroscpticisme et le juridictionnalisme. Ne comprenant plus rien, du fait de l'enchevêtrement des compétences et des pouvoirs, les citoyens, de plus en plus nombreux, deviennent indifférents ou se détournent d'une Europe qui ne fait pas appel à eux. Au milieu de ce même enchevêtrement de compétences et de pouvoirs, les juges deviennent les seuls points de repère stables, tentant, par défaut, d'apporter clarté et transparence, en dégagant quelques principes simples d'ordre constitutionnel. Et les citoyens deviennent encore plus sceptiques devant une Europe qui se construit par les juges; et les juges sont toujours plus persuadés d'être vraiment les seuls à œuvrer en faveur d'une Europe libre, unie et constitutionnelle.

Pour sortir de ce cercle vicieux, il n'est, aujourd'hui, que la méthode constituante. En effet, par son mode d'élaboration, la constitution réinvestit les citoyens et leurs élus de la responsabilité d'énoncer les principes du contrat social européen; par sa nature, elle ne confond plus cadre d'exercice des politiques – ce qu'elle est seulement – et contenu de ces politiques; par sa forme, elle est accessible à la compréhension de chacun et, selon une formule célèbre, «peut être mise dans la poche». Grâce à ces trois qualités – participation démocratique, clarté des règles et lisibilité des responsabilités –, la constitution (re)crée les conditions

d'une confiance des peuples dans l'Europe et, par-là même, les conditions d'un nouveau départ, d'un nouveau souffle pour l'Europe.

## 2. Les conditions de possibilité d'une constitution européenne

La conjoncture politique, autrefois peu favorable à l'idée d'une constitution européenne, devient plus ouverte, objectivement plus réceptive. Il est clair désormais pour chacun que, si le marché unique – 1985 – impliquait la monnaie unique – 1993 –, la monnaie unique implique à son tour un pouvoir politique européen disposant de la légitimité démocratique nécessaire pour définir, notamment, les politiques fiscale, économique et sociale, sans lesquelles l'euro n'aurait ni force ni signification. La monnaie unique, en effet, n'est pas une fin en soi mais un moyen au service d'une vision politique ou, plus précisément, d'une représentation de la société, que seul un pouvoir politique démocratique est légitimé à proposer. La stabilité d'une monnaie, quelle qu'elle soit, ne dépend jamais des seuls indicateurs économique et financier mais aussi de la solidité du pouvoir politique qu'elle symbolise.

D'autre part, il est clair également pour chacun qu'avec la chute du Mur de Berlin et l'implosion du système soviétique, avec l'unification de l'Allemagne, avec la création de nouveaux Etats au centre et à l'Est de l'Europe, avec la généralisation sur le continent de constitutions nationales fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs, l'Europe a changé de visage et de géographie. Cette Europe-là, par le nombre et la diversité de ses Etats, ne peut plus se gouverner par des traités qui apparaissent déjà incapables de «digérer» et gérer les élargissements successifs. Cette Europe-là a besoin d'un «toit commun» qui soit la manifestation d'une volonté de vivre-ensemble sur la base de principes, de valeurs et de règles d'organisation clairs, simples et stables.

Enfin, et ce n'est certainement pas l'élément de moindre importance, toutes les sociétés européennes traversent ce qu'il est convenu d'appeler une «crise d'identité». Tous les moyens par lesquels chaque Etat a construit, pour lui et pour chacun de ses citoyens, son identité s'affaissent: la souveraineté est mise en échec quand les «réseaux» transnationaux économiques mais aussi culturels imposent leurs lois et leurs images aux Etats, sans qu'ils puissent s'y opposer; la territorialité est mise à mal quand l'économie se développe selon une logique qui dépasse et ignore le territoire de l'Etat. La légitimité des pouvoirs publics nationaux est affaiblie quand le peuple perçoit l'incapacité de «son» Etat à imposer son ordre sur son territoire. Dès lors, les individus ne peuvent

plus se reconnaître dans une communauté qui, en perdant son territoire et son autorité politique, perd les instruments de son identification en tant que communauté nationale. Ces phénomènes ne sont pas nouveaux; ils sont le produit de l'histoire politique des sociétés: l'identité actuelle, qui s'estompe, s'est elle-même construite sur l'affaiblissement des liens et lieux, dans lesquels les individus s'étaient forgé leur identité. En revanche, ils créent un vide ou un flottement identitaire qui ne peut durer longtemps sans mettre en cause l'existence même des sociétés.

Cette conjoncture politique favorable se complète par une convergence désormais affirmée en matière institutionnelle et constitutionnelle.

En matière institutionnelle, le libre choix des gouvernants par les gouvernés au moyen d'élections démocratiques tend à s'imposer sur l'ensemble de l'espace européen. Et la généralisation de ce principe peut, à moyen terme, favoriser une évolution convergente des pratiques institutionnelles nationales sur deux questions importantes. D'abord, celle de la structure des Etats. Parce que le principe d'élections démocratiques s'applique dans quasiment tous les Etats européens à tous les échelons, local, régional, national, il peut contribuer au dépassement de l'opposition entre Etats d'inspiration unitaire et Etats d'inspiration fédérale. Il est en effet dans la logique des choses que des assemblées régionales issues du suffrage populaire revendiquent et finissent par obtenir un accroissement de leurs attributions et une plus grande autonomie de décision. Ensuite, celle de la forme des gouvernements. Partout, quelles que soient les modalités concrètes de la séparation des pouvoirs inscrites dans les constitutions nationales, l'unité du pouvoir se reconstitue toujours sur l'exécutif par la grâce de la logique électorale, qui attribue au camp victorieux et à son chef la maîtrise du pouvoir normatif. La prééminence de l'exécutif n'est ni un phénomène spécifiquement français ni un effet du seul régime semi-présidentiel; elle se rencontre également dans les régimes formellement parlementaires. En d'autres termes, tous les systèmes politiques de l'Europe ont en commun que celui qui décide, quelle que soit sa dénomination (Président de la République, Chancelier, Premier Ministre,...) est désigné par une élection au suffrage universel.

En matière constitutionnelle, trois convergences essentielles se dégagent de l'analyse des constitutions européennes. D'abord, une très grande similitude des listes et formulations des droits fondamentaux, similitude qui fait que d'un bout à l'autre de l'Europe les constitutions consacrent une même représentation de l'ordre social désirable, conjuguant les principes de l'économie sociale de

marché (liberté d'entreprendre et droits des travailleurs) et ceux d'une société démocratique pluraliste. Ensuite, l'affirmation du principe de la primauté de la constitution. Partout l'assimilation de la souveraineté populaire à la souveraineté parlementaire décline et la primauté de la loi laisse la place à la primauté de la constitution. Enfin, et en conséquence, se généralise sur le continent européen le contrôle de la constitutionnalité des lois. Limité après la Seconde Guerre Mondiale à l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie, il a gagné la France en 1968, l'Espagne et le Portugal après la chute des dictatures, la Belgique en 1980 et, depuis 1990, l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale.

### 3. La constitution du peuple européen

Un des principaux arguments entendus contre l'idée d'une constitution européenne est l'absence d'un peuple européen: pour qu'il y ait constitution européenne, dit-on, il faudrait *au préalable* qu'existe un peuple européen. A cet argument est joint habituellement celui d'un lien nécessaire entre Etat et Constitution: puisqu'il n'y a pas d'Etat européen, dit-on, il ne peut y avoir de constitution européenne. Ces deux arguments sont discutables.

Que, depuis plus de deux siècles, le mot «constitution» soit, spontanément et naturellement, associé à celui d'Etat et parfois même à celui d'Etat-nation, ne signifie pas, sous peine de naturaliser l'histoire, que constitution et Etat soient ontologiquement liés et, notamment, qu'il soit impossible de penser une constitution en dehors du cadre politique de l'Etat. Même s'il faut être très prudent dans les rapprochements historiques – un même mot n'ayant pas nécessairement la même signification à des périodes différentes – la constitution, dans l'Antiquité par exemple, désignait tout aussi naturellement le mode d'organisation politique propre à chaque cité grecque. Le lien constitution – Etat est donc le produit actuel de l'histoire des formes politiques plus que l'expression d'une nécessité ontologique indépassable.

*Si un lien doit être fait, c'est entre constitution et société.* Les formes dans lesquelles les sociétés s'organisent politiquement évoluent: Cité, Empire, Etat... En revanche, *ubi societas ibi jus*, là où il y a de la société il y a du droit: du droit pour régler les relations privées, pour organiser les relations de travail, pour définir les infractions et les sanctions, etc. Et la constitution est le droit de ces droits, la Loi fondamentale qui énonce les principes sur lesquels ces droits doivent se construire et qui détermine les pouvoirs et les procédures par lesquels ils s'élaborent. En ce sens, la constitution est indissociable de la société,

si elle est dissociable de la forme politique dans laquelle la société s'organise à un moment donné. Par conséquent, le fait que l'Europe ne soit pas un Etat n'est pas un obstacle, théorique ou pratique, à l'idée qu'elle puisse avoir une constitution.

De même, un peuple n'existe pas avant la constitution. Sur ce point, Mirabeau avait raison contre Seyes, lorsqu'il affirmait, en 1789, que «la France était une myriade de peuples». C'est la constitution qui, au sens fort du terme, constitue un groupe, en lui donnant le miroir dans lequel il peut se représenter comme collectif et non plus comme un ensemble d'individus séparés les uns des autres. C'est même le processus constituant qui fait advenir le peuple, car ce processus est un formidable moment de discussions, de débats, de confrontations entre tous les acteurs sociaux, pour définir l'ordre politique désirable. Il permet, en outre, à un groupe de prendre conscience de lui-même, en s'interrogeant sur son imaginaire. Pour le dire encore plus clairement, c'est la constitution qui produit le peuple et non le peuple qui produit la constitution.

En ce sens, la rédaction d'une constitution est toujours un enjeu central, lorsqu'il s'agit de se battre pour la légitimité d'un pouvoir politique démocratique. A Louis XVI, qui leur demandait, à l'ouverture des Etats généraux, d'où ils «parlaient» pour s'opposer à ses volontés, les révolutionnaires ont répondu par la rédaction de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, et, sur ces principes, d'une constitution nommant le peuple français nouveau titulaire de la souveraineté. De même aujourd'hui, face à la Banque centrale européenne, face au pouvoir économique organisé au niveau européen, il n'y a rien d'autre que l'opinion publique. L'enjeu politique est donc simple et ressemble fort à celui de 1789: transformer cette opinion publique en collectivités de citoyens. Et pour ce faire, il n'est d'autre chemin que celui d'une constitution européenne qui, en nommant le Peuple européen, lui donnera la légitimité politique nécessaire pour faire reconnaître et prévaloir sa volonté. L'enjeu est donc important et le moment d'oser le choix de la voie constituante ne peut plus être différé longtemps. Car la situation actuelle n'est pas satisfaisante: les Etats ont transféré nombre de leurs compétences mais gardé la légitimité démocratique; l'Europe a reçu les compétences mais n'a pas de légitimité démocratique. Dès lors, de quelque manière que l'on tourne les choses, ou il faut remettre les compétences là où se trouve la légitimité ou bien il faut porter la légitimité là où se trouvent les compétences. Chacune des deux réponses possède sa logique et sa cohérence propre; il est temps d'assumer un choix clair et radical, sans se perdre dans un consensuel «bon petit mélange» des deux positions.

## Zusammenfassung

Eine europäische Verfassung ist nötig, weil dem Europa der Verträge die Luft ausgeht

Für Dominique Rousseau gerät die funktionalistische Methode aus vier Gründen ausser Atem: Die Unverständlichkeit des europäischen Mechanismus, der Immobilismus und das demokratische Defizit der diplomatischen Methode sowie die Verbindung, bei den Verträgen, von politischen und institutionellen Anordnungen. Heute, nach dem Fall der Berliner Mauer und der Einführung des Euro, aber auch angesichts der sich in einer globalisierten Umgebung auflösenden Fundamente des traditionellen Staates, sind die Bedingungen für eine europäische Verfassung sehr günstig. Zudem besteht bei den europäischen Staaten eine breite Konvergenz in institutionellen und verfassungsspezifischen Fragen. Schliesslich ist das Bestehen eines europäischen Volkes nicht eine Bedingung, sondern ein Ergebnis des Verfassungsprozesses. Nur eine Verfassung wird die Öffentlichkeit in eine Bürgergemeinschaft verwandeln können, die tatsächlich demokratisch legitimiert ist.

## Summary

A European constitution – because the treaties are stifling the construction of Europe

According to Dominique Rousseau, the functionalist method is limited for three main reasons: the incomprehensibility of the European mechanism, the immobility and the democratic deficit of the diplomatic method, and last but not least the combination of political and institutional provisions in the treaties. Today, after the fall of the Berlin Wall, the introduction of the Euro, the decay of the foundations of the traditional State in a globalised environment, the conditions are very favourable to the arrival of a European constitution. In addition to this, there is a large institutional and constitutional convergence of the European States. The existence of a European people is not a condition, but a result of the constituent process. Only a constitution will be able to transform the European public opinion into a collectivity of citizens with a true democratic legitimacy.