

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de M. Virgilio Dastoli (séance du lundi 4 octobre 2004)

Roland Drago : La semaine dernière, à partir d'un sujet qui était le contraire du vôtre, *L'Europe des souverainistes*, par M. Philippe de Villiers, je suis intervenu pour dire qu'il ne fallait pas se situer dans des catégories juridiques ou institutionnelles traditionnelles. En effet, on a affaire ni à l'Europe des souverainistes, ni à celle des fédéralistes, mais à une situation entièrement nouvelle. On ne saurait considérer que la souveraineté des Etats est atteinte si elle est réduite par leur volonté. On ne peut pas considérer non plus que l'on est en présence d'un système entièrement fédéral comme c'est le cas en Suisse ou en Allemagne. Il n'est donc pas possible de transposer intégralement les doctrines fédérales.

Bien entendu, on est néanmoins attiré par les doctrines fédérales, à la fois pour des raisons générales et pour des raisons techniques. Si l'on pense à l'évolution des doctrines internationales, on a réussi, notamment avec l'ONU, à créer un système moniste, c'est-à-dire un système dans lequel une certaine unité du droit s'oppose aux droits nationaux. Dans une fédération s'opère une répartition des compétences entre l'union et les Etats-membres. Ce qui faisait jusqu'alors la faiblesse de l'Union européenne, c'est que les compétences étaient mal définies. Le traité, par l'article 32, introduit une distinction très nette entre ce qui relève strictement de l'Union, ce qui relève à la fois de l'Union et des Etats et ce qui relève uniquement des Etats.

*
* *

Gérald Antoine : Ne seriez-vous pas en quelque mesure victime du titre de votre communication : « L'Europe des fédéralistes » ? Et cela d'autant plus que votre propos se situe juste après celui de M. Philippe de Villiers : « L'Europe des souverainistes ». Ainsi se crée l'image d'un diptyque dont les volets sont antagonistes. Il s'agit par le fait d'un problème de langue : c'est avant tout le suffixe -iste, -isme qui doit, me semble-t-il, être mis en accusation ; il est la plus sûre expression de ce que Péguy baptisait « l'esprit de système ». Les grammairiens sont passés, il n'y a pas si longtemps, par l'épreuve du « structuralisme » et savent à quoi s'en tenir : la langue, comme tout organisme, est certes un ensemble de structures ; mais pourquoi en faire un absolu ? De même la communauté européenne cherche-t-elle à se donner des structures aussi efficaces que possible. Mais est-ce une raison suffisante pour en faire un bloc voué à l'uniformité et à l'immobilité ? - Ma question est : accepteriez-vous la formule « Fédération des Etats européens », plus claire, concrète, accessible aux mutations de l'avenir que l'« Europe fédéraliste », figée dans l'absolu d'un système intangible ?

*
* *

Alain Plantey : Pouvons-nous librement décider des structures à adopter ? La société internationale suppose que chacun reconnaisse l'autre. La société des Etats est une société où les Etats se reconnaissent eux-mêmes dans leurs domaines de compétence. Est-ce que nous avons le

pouvoir de décider que nous constituons une fédération si celle-ci n'est pas reconnue par des puissances étrangères ? Nous pouvons voter une constitution, mais qu'arrivera-t-il si des Etats tiers ne la reconnaissent pas ? Je ne crois donc pas que l'on puisse délibérer librement du sort de l'Europe sans prendre en considération les positions des autres Etats. Je conçois que nous négocions entre Etats européens l'exercice en commun de certaines attributions. Mais si nous voulons que les Etats tiers l'acceptent, il faut que ce soit raisonnable et que ce leur soit opposable.

En outre se posera tôt ou tard la question de la légitimité des décisions et des positions. Si, par exemple, les Polonais se déclarent en désaccord avec les Britanniques, quelle sera la légitimité de leur position ? Le grand problème de l'Europe, c'est le scepticisme de ses peuples qui se demandent où est la légitimité démocratique de la construction fédérale qu'on leur propose.

Prenons l'exemple de l'armée. En cas de crise grave, est-ce que ce sera l'Europe qui décidera de l'intervention de troupes ou bien est-ce que ce seront les Etats ? Je crains une évolution qui tend à nous priver de responsabilité. Les gouvernements nationaux peuvent se défiler devant une responsabilité en arguant qu'elle est du ressort de l'Europe, alors qu'il n'y a pas de véritable pouvoir décisionnel au niveau européen et que, de toute façon, beaucoup de décisions ne seraient pas légitimes parce qu'elles ne seraient pas acceptées par les populations.

*
* *

Emmanuel Le Roy Ladurie : Pensez-vous que les prochaines élections présidentielles américaines auront une incidence sur le destin fédéral de l'Europe ?

*
* *

Michel Albert : Je souhaiterais vous poser quatre questions.

1°) Dans quelle mesure considérez-vous que le projet de Traité constitutionnel présente un caractère fédéraliste par rapport à l'état actuel de nos institutions ?

2°) Tous les gouvernements européens ont signé une approbation du Traité, mais la ratification n'est pas encore acquise. Comment, à votre avis, se situent les différents gouvernements par rapport aux orientations du Traité ?

3°) En France, il est beaucoup question du contenu social de la constitution européenne. Qu'y a-t-il de social dans le Traité ? Que devrait-il y avoir ?

4°) Si nous étions aujourd'hui dans l'Europe pour laquelle vous, militants fédéralistes, militez, qu'y aurait-il de différent par rapport à aujourd'hui ?

*
* *

Gabriel de Broglie : Dans votre communication, il apparaît clairement qu'à vos yeux nous sommes dans un processus fédéraliste. Cela fait partie d'une mystique à l'origine de la fondation de la Communauté européenne. Mais est-ce bien certain ? Est-ce que les années qui nous séparent de 1958 ont marqué des progrès par rapport à la mystique initiale ?

Vous nous avez par ailleurs montré que le ressort de la construction européenne était l'engrenage. Est-ce que ce qui s'est passé depuis plusieurs années témoigne de la force de cet engrenage ? Ne s'agit-il pas d'une notion dogmatique, et juridique sans doute, mais qui ne domine

pas les phénomènes géographiques, ni politiques, ni économiques ? Peut-on, en d'autres termes, créer une réalité économique et politique à partir de simples mécanismes juridiques qui, en outre, ont un caractère contraignant et mécanique ? On a beaucoup déploré le manque d'adhésion des citoyens au projet européen. Il est légitime de se demander si la mystique de l'engrenage n'en est pas en grande partie responsable.

Les fondateurs ont eu une vision tout à fait pénétrante du rôle de la Commission, qu'ils avaient très bien dessinée dans le projet initial et qui a été la cause de grands progrès de la construction européenne pendant de nombreuses années. La Commission remplit un rôle indispensable, très original, mais limité. Est-ce que la Commission sera le futur gouvernement fédéral de l'Europe ? Est-ce d'ailleurs souhaitable ? Je crains que l'élection du président de la Commission au suffrage universel, processus que vous avez évoqué comme dernière étape de la construction européenne, ne soit une vision théorique et par trop abstraite. Elle aurait en effet pour inconvénient de priver la Commission de son rôle essentiel, qui est d'avoir le monopole des propositions, sur lesquelles délibère le Conseil, d'assurer l'exécution des décisions et de garantir le maintien de l'acquis communautaire, notamment de la part des nouveaux adhérents. Il s'agit là d'une fonction de magistrature, très importante, et non pas d'une fonction de gouvernement. A dire que la Commission sera le futur gouvernement de l'Europe, ne risque-t-on pas de la dénaturer et de l'affaiblir ?

*
* *

Réponses :

Peut-être aurais-je dû choisir pour ma communication, plutôt que le titre qui m'a été proposé, celui de « l'Europe de Spinelli ». En effet, l'Europe pour laquelle je travaille depuis trente ans est celle que Spinelli et ses collaborateurs ont imaginée. Cette Europe n'est pas une doctrine. N'ai-je pas insisté sur le fait que Spinelli rejetait le fédéralisme en tant qu'idéologie ?

L'action qu'il a menée et que nous menons ressortit à une méthode et non à une construction idéologique de type proudhonien. Il y a eu la méthode fonctionnaliste, qui a permis des avancées certaines dans nombre de domaines concrets. Il y a aussi la méthode fédéraliste. C'est à présent sur la question de la méthode qu'il faut réfléchir. La méthode fonctionnaliste permettra-t-elle à l'Europe de continuer à avancer, par exemple en politique étrangère ? Ou bien faut-il donner plus d'importance à la méthode fédéraliste ?

Par ailleurs, il n'y a pas de modèle fédéraliste dans le monde. Que ce soit l'Allemagne, la Suisse, l'Autriche, les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie, chacun de ses Etats a « son » fédéralisme, bien distinct de celui des autres. Aussi ne saurait-on dire qu'il faut appliquer LE modèle fédéraliste à l'Europe. C'est du reste pour cela que l'Europe continuera à être un modèle *sui generis*.

La question est donc de savoir quelles modifications il convient d'apporter à l'Union pour lui permettre de relever une série de défis auxquels les Etats nationaux ne sont pas en mesure de faire face. C'est dans cet esprit qu'a été procédé à la répartition des compétences. Je regrette toutefois à titre personnel que Giscard d'Estaing et Spinelli aient voulu établir une liste rigide des compétences réservées à l'Union, toutes les autres étant du ressort des Etats. Cette volonté a soulevé les critiques de fédéralistes qui ont avancé le risque de paralysie de la construction européenne. On

a donc établi une liste des compétences exclusives de l'Union, des compétences partagées et des compétences exclusives des Etats. Pourtant, il faudra tôt ou tard en arriver à établir une liste claire des compétences de l'Union, les autres compétences revenant toutes aux Etats.

Remarquons néanmoins que le projet actuel de constitution représente une grande avancée. Dans les textes des précédents traités, il n'y avait pas de définition des compétences, mais seulement de longues listes d'objectifs vagues.

Pour en revenir au reproche de fédéralisme, permettez-moi de dire que, pas plus que vous, je n'aime les mots en «-isme». Plus que de fédéralisme, il faut parler à mon sens d'une Europe fédérale. Par contre, je ne souscris pas à la formule de «fédération d'Etats-nations», formule doctrinaire, abstraite, confuse et ambiguë. Je partage la critique de Philippe de Villiers qui parle à juste titre d'un oxymore, car il y a dans cette formule une contradiction interne. Je préfère ne pas qualifier la construction européenne et garder simplement le terme d'Union européenne.

Toutes les décisions qui ont été prises depuis cinquante ans l'ont été démocratiquement. Nous vivons dans des démocraties représentatives et quand, dans ce type de démocratie, les gouvernements nationaux, dans les domaines de leurs compétences, prennent des décisions, celles-ci ont un caractère démocratique. On a bâti les traités communautaires sur des décisions démocratiques ; on a révisé les traités sur la base de décisions démocratiques ; toutes les lois communautaires ont été adoptées sur la base de décisions démocratiques. Toutes les décisions prises jusqu'à ce jour ont une légitimité démocratique. En ce qui concerne la constitution à venir, elle est parée d'une légitimité démocratique encore plus grande que celle des précédents traités. En effet ceux-ci avaient été rédigés par des diplomates qui n'avaient que les mandats des gouvernements nationaux alors que la convention européenne a été formée par des parlementaires de majorité et d'opposition.

Certes, cette construction n'est pas encore entrée en vigueur. Elle n'établira des règles communes que lorsqu'elle entrera en vigueur. Et elle n'entrera en vigueur qu'après avoir été validée au niveau national, soit par procédure parlementaire, soit par procédure référendaire. Bien sûr, nous devons accepter la décision des Etats de ratifier ou de ne pas ratifier la constitution. Chacun devra respecter l'autre, les Etats qui se seront prononcés «pour» devront respecter ceux qui se seront prononcés «contre» et réciproquement. La solution à trouver, en tout état de cause, ne pourra pas être juridique.

La constitution n'est certainement pas parfaite, mais elle ne procède pas d'un idéal idéologique. Elle intègre des éléments de nature communautaire et donc fonctionnaliste, des éléments à caractère fédéral et des éléments à caractère confédéral. L'important est que ces trois constituants puissent coexister harmonieusement. Si c'est le cas, l'Europe aura fait un grand pas dans le sens que nous souhaitons.

Il faut être avant tout pragmatique. Mais dans ce cas, l'Europe a-t-elle besoin d'un gouvernement ? Ma réponse est «oui». Nous avons besoin d'un gouvernement qui permettrait à l'Europe de s'exprimer d'une seule voix dans le monde. On a dénoncé la privation de responsabilité entraînée par l'Europe. En réalité, si nous n'avons pas de responsabilité, c'est parce que celle-ci est entièrement entre les mains des Américains.

On m'a demandé si l'élection présidentielle américaine influencerait sur le devenir de l'Europe. Le débat télévisé qui a récemment opposé Kerry et Bush était riche d'enseignements : pas un seul mot n'a été dit sur l'Europe. Le problème n'est pas de savoir qui sera élu, mais bien de

savoir si l'Europe sera capable, face au Président des Etats-Unis, quel qu'il soit, de défendre ses propres intérêts.

En ce qui concerne la Commission, je ne pense pas qu'elle puisse devenir automatiquement un gouvernement. Pour avoir un gouvernement, il faut l'attribution de pouvoirs limités – dans les domaines où l'Europe doit agir – et il faut aussi que ce gouvernement soit lié politiquement au parlement européen. Donc, une élection directe pourrait favoriser l'émergence d'un gouvernement européen, mais il ne s'agirait que d'un élément parmi d'autres.

En ce qui concerne l'engrenage, permettez-moi de rappeler qu'il n'a pas été inventé par les fédéralistes, mais par Robert Schuman, pour être ensuite théorisé par Jacques Delors. Je conviens très volontiers que ce n'est pas le système d'engrenage qui pourra susciter l'enthousiasme des citoyens européens. Il faut du reste remarquer que ce système, qui est celui des petits pas, a montré dans toute une série de cas son incapacité à faire progresser l'Europe. C'est bien pour cela que Spinelli a dit qu'il fallait faire un saut de qualité qui aille bien au-delà de l'engrenage.

Pour ce qui est du contenu social de l'Europe, je reprendrai ma remarque liminaire. Aucune construction n'est établie au départ s'il faut appliquer une politique de gauche ou une politique de droite. Une constitution, par nature, doit être le résultat d'un accord de compromis, rassemblant des partis politiques de gauche, de centre et de droite. Elle doit permettre de gouverner, aussi bien à un gouvernement de gauche, que de centre ou de droite. Néanmoins, la lecture du projet de constitution européenne laisse entrevoir de réelles possibilités d'avancées dans le domaine social. Deux exemples concrets : On a inclus dans l'article 3 de la constitution l'objectif de plein emploi et de progrès social – totalement absent des textes précédents ; on a pris en compte dans la partie III un niveau d'emploi élevé, une production sociale adéquate et la lutte contre l'exclusion dans toutes les politiques de l'Union comme une clause horizontale, ce qui n'existait pas précédemment ; on a défini le principe selon lequel la loi européenne doit établir les conditions qui permettent aux services publics d'accomplir leurs missions ; on a aussi créé un lien explicite entre la politique économique et la politique de l'emploi ; on a facilité les décisions du Conseil en matière sociale par le passage, dans un grand nombre de cas, au vote à la majorité – et non plus à l'unanimité ; on a enfin intégré la Charte des droits fondamentaux et donc le droit de solidarité. On ne saurait donc nier qu'il y a des progrès également en matière sociale.

*

* *