

DARTIGUES Laurent, mars 2005

“ Il y a une immense curiosité, un besoin, ou un désir de savoir. On se plaint toujours que les médias bourrent la tête des gens. Il y a de la misanthropie dans cette idée. Je crois au contraire que les gens réagissent ; plus on veut les convaincre, plus ils s’interrogent. L’esprit n’est pas une cire molle. C’est une substance réactive. Et le désir de savoir plus, et mieux, et autre chose croît à mesure qu’on veut bourrer les crânes ”¹.

Michel Foucault,

La démocratie est-elle soluble dans la constitution européenne ?

Avant même que le texte de la constitution ne soit divulgué, j’avais décidé de voter non. La position n’était certes pas glorieuse mais elle était de principe. J’avais voté oui à Maastricht ou plutôt j’avais dû voter oui. N’étant pas personnellement présent en France à cette époque, mon oui était un oui pour l’Europe. Là non plus je n’avais pas lu le texte mais l’enthousiasme européen s’accommode facilement de cette légèreté. Ce n’est que quelques années plus tard, qu’à la lecture des *Chiens de garde* de Serge Halimi je me rendis compte de la faiblesse du débat démocratique à propos de Maastricht. Dans un bel unanimisme, les élites politiques, économiques, médiatiques avaient célébré l’Europe en stigmatisant les adversaires de Maastricht rangés sous la bannière de l’anti-européanisme, de l’anti-progressisme, de l’archaïsme, du repli sur soi, de l’anti-modernité. Serge Halimi montrait en outre que les adversaires au traité de Maastricht n’avaient eu qu’un accès très limité à la scène médiatique. Les relents de cette campagne de propagande de 1992 se font à nouveau sentir aujourd’hui en ce qui concerne le référendum². Ils suffisent à me mettre en garde. Mais surtout, les promesses de Maastricht sont loin d’être tenues. L’euro ne semble pas amener plus de richesse pour les populations : depuis son entrée en vigueur, la zone euro connaît une croissance molle. Est-il déraisonnable de penser que, bien sûr sans en faire l’unique cause, ceci a quelque lien avec cela ? Surtout que, régulièrement, des économistes fustigent l’indépendance de la banque

¹ Ne faudrait-il pas retrouver un enthousiasme tout kantien pour le principe de « publicité ». Dans un livre stimulant, Géraldine Muhlmann invite à ne pas se complaire dans une critique de la médiocrité du journalisme, mais de prendre en charge l’idée qu’il nous fait plus de médias et que nous sommes tous des médias. G. Muhlmann, *Du journalisme en démocratie*, Payot, 2004.

² Elle serait une stratégie organisée si j’en crois Thierry de Hosseraye. Recruté par le club « Dialogue & Initiative » de Raffarin, il nous raconte son trouble (et sa conversion progressive au non) à l’occasion d’une réunion hebdomadaire au cours de laquelle un leader annonça qu’on ne pouvait contrer les arguments du non et qu’il fallait donc le discréditer, le ringardiser. L’appel aux personnalités artistiques et sportives en faveur du oui entre dans ce cadre. Voir *Témoignage d’un revenu du Oui*, www.ineditspourlenon.com.

centrale européenne (BCE) et le pacte de stabilité. Ils font remarquer que la faiblesse de la croissance européenne et le niveau élevé du chômage ont à voir avec la politique rigide de stabilité des prix orchestrée par la BCE.

Probablement aussi de nombreux autres événements ont participé à la formation de mes doutes vis-à-vis de cette construction européenne. L'épisode de l'AGCS (Accord Général sur le Commerce des Services) en est certainement le point focal. Rappelez-vous : c'est par le mouvement associatif et syndical que nous apprenions que Pascal Lamy, alors commissaire européen, négociait, dans le cadre de l'OMC, au nom des peuples ignorants de l'affaire, une libéralisation de tous les services (santé, éducation, transport, télécommunication, culture, etc.)³.

Puis petit à petit des informations ont filtré. Dans « Là-bas si j'y suis » (France Inter), Daniel Mermet notait qu'un petit livre d'Olivier Duhamel⁴ présentait la constitution avec l'ensemble de ses articles, à l'exception des articles de la partie III, soit 75% des articles. Ne voulant pas le croire, je vérifiais par moi-même l'information : elle s'avérait exacte. Que cachait donc ce texte pour qu'un partisan du oui passe sous silence la partie la plus importante quantitativement de cette constitution ?

Ce fait a aiguisé ma curiosité et motivé la lecture du traité constitutionnel européen (TCE). La question n'était dès lors plus tant de dire oui ou non, mais d'essayer de comprendre le texte. D'une part, cela exige d'analyser le texte d'un point de vue formel et juridique et de replacer le texte dans son contexte, c'est-à-dire à la fois son histoire (qui est celle d'un ensemble de traités qui organisent l'Europe depuis cinquante ans), et ses usages par l'Union : cela est très loin de mes compétences ; E. Chouard m'a à ce sujet profondément inspiré et je lui reconnais une immense dette. Cet examen m'a entraîné vers de nouvelles lectures, articles ou essais pour tenter d'en saisir quelque chose. D'autre part, il nous faut connaître les intentions des auteurs et la manière dont ils ont rédigé le texte. Là aussi, tâche ardue. Mais qui ne me fait pas renoncer. Je ne suis pas un spécialiste des constitutions et du droit en général, mais je m'invite au débat en tant que citoyen, avec ses capacités et ses incompétences. Je désire donc partager mes lectures avant tout, et non une opinion vite ramassée dans un sondage quelconque.

Au bout de ce cheminement, le TCE m'apparaît porteur d'une « horreur politique » : l'idée de démocratie y est hautement bafouée. Et de l'idée aux actes, la frontière est, en

³ Voir R. M. Jennar, *Europe, la trahison des élites*, Fayard, 2004, pp. 53-76.

⁴ Ancien député européen, professeur à SciencesPo (si je ne m'abuse), chroniqueur matutinal à France culture, O. Duhamel fut membre de la Convention qui a rédigé la Constitution européenne.

politique aussi, parfois fragile. Le texte que je vous propose⁵ s'articulera autour de l'idée démocratique. Il ne s'agit pas pour moi de pratiquer l'injonction à voter non en partant des arguments du oui, même si à l'occasion ils viendront souligner mon propos. Il s'agit plutôt de discuter des éléments qui à mes yeux mettent virtuellement en place un gouvernement européen de l'injustice et de l'arbitraire⁶ par un coup de force sur les idéaux et pratiques démocratiques qui ont progressivement structuré la vie politique de l'Europe depuis plus de deux siècles.

Si je suis enclin de croire les partisans du oui quand ils expliquent que des dispositions institutionnelles amélioreront le fonctionnement technique de l'Union **par rapport** au Traité de Nice, force est de constater que l'on est très loin du compte démocratique (chap. 1, 2 et 3). Notamment de sa colonne vertébrale : **tous les pouvoirs émanent du peuple**. Autre motif de rejet : à côté du dispositif institutionnel, le TCE propose une charte des droits fondamentaux qui n'est que l'habillage social et sans conséquence (chap. 4) de prescriptions économiques d'obédience néolibérale contenues principalement dans la partie III (chap. 5).

1. “ Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut pas assujettir à ses lois les générations futures ”, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1793.

Or, le TCE n'est pas révisable de fait. D'une part il est conclu pour une “ *durée illimitée* ” (art. IV-446, p. 85). D'autre part la procédure de révision ordinaire (art. IV-443, p. 84) prévoit que le Conseil européen⁷ convoque une Convention suite à une demande de changement de la Constitution. Cette Convention, c'est-à-dire une assemblée regroupant des représentants des parlements nationaux, du parlement européen, de la Commission et des chefs d'État ou de gouvernement, doit faire à **l'unanimité** une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des États pour que celle-ci examine le projet de révision. Cette Conférence doit arrêter d'un **commun accord** le projet de révision.

⁵ Texte proposé à la discussion, tant il est compliqué à comprendre dans certaines de ses formulations, difficile à interpréter de par les contradictions observables entre certains articles, complexe à en évaluer l'impact dans la mesure où il faut connaître les usages politiques des textes que pratique l'Union. Il est normal et inévitable à ce titre que des erreurs sur des faits persillent le texte. Je souhaite progressivement les rectifier (lectures, discussions), en espérant petit à petit construire une critique indiscutable (quant aux faits) et discutabile (quant à l'argumentaire).

⁶ Ce qui définit la tyrannie ?

⁷ Le Conseil européen est composé des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne.

Ensuite, ces modifications du TCE sont proposées aux États membres qui doivent les ratifier **à l'unanimité** pour qu'elles entrent en vigueur. Un seul pays peut donc tout bloquer. Dans sa sagesse, le TCE prévoit une procédure de révision simplifiée qui ne s'applique cependant qu'à la partie III du TCE (art. IV-444, p. 84). Dans certains cas, il est permis au Conseil européen, sans convoquer de Convention, d'adopter une modification du texte à la majorité qualifiée⁸. Toutefois, il suffit qu'un seul Parlement national de l'Union exerce dans les 6 mois un veto à l'encontre de ce projet de révision simplifiée pour qu'il soit recalé. Et pour ce qui concerne les politiques et actions internes à l'union (Partie III, Titre III, p. 28), la décision de révision n'entre en vigueur qu'après son approbation **à l'unanimité** des États membres.

Aucune de ces procédures n'est ordinaire. Toutes les constitutions sont traditionnellement révisables à une majorité qualifiée. Par exemple, la constitution des États-Unis d'Amérique propose une modification de la constitution aux deux tiers des membres de l'assemblée, et une ratification de cette modification aux trois quarts des États de l'union (art. V). La constitution française de 1958 prévoit une révision par la voie du référendum ou par la voie du Parlement qui doit approuver le projet de révision aux trois cinquièmes des suffrages exprimés (art. 89).

➤ Le TCE est révisable uniquement à l'unanimité
➤ Un pays dispose donc d'un droit de veto sur les 24 autres pays pour empêcher toute modification
➤ La révision à l'unanimité est un fait unique parmi les constitutions existantes dans le monde

Il est évident qu'une révision à l'unanimité d'États membres aux intérêts divergents fige durablement le texte. À ce propos, Valéry Giscard d'Estaing a estimé qu'avec cette constitution l'Europe s'engageait pour au moins cinquante ans.

Ceux qui estiment qu'il faut accepter ce texte, même imparfait, pour pouvoir le modifier par la suite sont au mieux dans l'utopie, au pire dans le mensonge. Assurément le débat serait tout autre si la révision du TCE à une majorité qualifiée était possible.

⁸ Majorité qualifiée : majorité non mathématique (50+1) mais décidée par une assemblée.

Le caractère non révisable du TCE peut être considéré comme anticonstitutionnel, dans la mesure où il ne permet pas à la souveraineté populaire de l'amender alors même que le peuple aurait dû être à la base de l'élaboration du texte.

2. Le mode d'élaboration et de ratification de la constitution ne correspondent pas à une démarche démocratique.

Historiquement, il n'existe que deux titulaires du pouvoir constituant : le Prince et le Peuple⁹. Le Prince octroie une constitution au peuple : Bonaparte en l'an VIII, le Négus, roi d'Éthiopie, en 1931. Le Peuple est constitué comme le seul souverain capable de dire les conditions dans lesquelles il délègue l'exercice de son pouvoir. Depuis la Révolution française, les constitutions sont élaborées par une assemblée constituante spécifiquement élue pour cette tâche, indépendante des pouvoirs en place et révoquée après la ratification du texte (Norvège 1814, Belgique 1831, Autriche 1920, Grèce 1974, Portugal 1976, Espagne 1978, etc.). Ceci signifie que le débat démocratique s'instaure avant la rédaction de la constitution.

En lieu et place, le Conseil européen de Laeken¹⁰ (2001) a nommé une Convention sous l'autorité d'un Præsidium¹¹. Sa mission était de synthétiser et clarifier les traités existants dans l'idée éventuelle et à terme d'une mise en forme constitutionnelle de ce travail. Cette Convention est allée au-delà de la mission qui lui était confiée, et ce, non munie d'un mandat démocratique. En effet, ce qui au départ ne devait être que le toilettage des traités antérieurs est devenu une Constitution pour l'Europe¹².

- **Le TCE a été élaboré par un groupe de travail et non une assemblée constituante élue**
- **Le TCE ne constitue pas un changement, il est la compilation de traités antérieurs**
- **Le TCE est illisible**

⁹ Voir P. Alliès, *Une constitution contre la démocratie ?*, Climats, 2005, p. 42 et sq.

¹⁰ Prenant acte de l'échec du Traité de Nice, pourtant unanimement ratifié par les pays européens et présenté à l'époque par Chirac et Jospin comme une nécessité pour faire avancer l'Europe, le Conseil de Laeken avait en fait adopté une déclaration plus large et ambitieuse. Les dirigeants européens faisaient le constat d'une véritable cassure entre l'espérance citoyenne et l'état de construction de l'Europe. Voir Jennar, p. 78.

¹¹ Il s'agit d'une Convention de représentants des 25 gouvernements, de la Commission, des parlements nationaux, placée sous l'autorité d'un præsidium composé de membres de la Convention et dirigé par Valéry Giscard d'Estaing.

¹² Voir J. Généreux, *Manuel critique du parfait Européen*, Seuil, 2005, p. 34 et 47.

➤ **Le TCE est soustrait au débat public**
dans la plupart des États membres

Une fois le travail de la Convention achevé, le Conseil européen s'est saisi du texte et l'a profondément modifié. Dans une mesure telle que Pervenche Berès, membre de la Convention et donc coauteur du texte, appelle à voter « non » tant il a été défiguré par la négociation intergouvernementale¹³. Les modifications apportées au texte initial **pendant près de 9 mois** m'apparaissent, pour celles que je connais, révélatrices du fonctionnement européen, lieu d'hostilités et de marchandages entre les intérêts divergents des États et des lobbyings présents à Bruxelles¹⁴. À titre d'exemple :

- ❶ L'unanimité des prises de décision a été rétablie en de nombreux domaines où la Convention proposait la majorité qualifiée. Ainsi, sur la question de la lutte contre la fraude fiscale, le Conseil européen a refusé que les mesures soient prises à la majorité qualifiée.
- ❷ La majorité qualifiée définie à 50% des États membres et 60% de la population a été transformée en 55% des États membres et 65% de la population¹⁵.
- ❸ Les gouvernements de l'Europe ont rajouté le titre III de la partie III, semble-t-il sur le tard¹⁶, qui détermine la politique économique de l'Union.

On le voit, les deux premiers arrangements vont dans le sens d'un allègement vis-à-vis de l'exigence démocratique. Notons qu'ils contribuent à verrouiller le fonctionnement de l'Union à vingt-cinq. Le dernier est révélateur du credo dit néolibéral de l'Europe (j'y reviendrai).

Une Constitution « constitutionnalise » dans la mesure où elle ouvre des changements dans un processus historique et politique¹⁷. Or cette Constitution reprend les traités en vigueur, Maastricht (1992), Amsterdam (1999) et Nice (2001). La Convention les a simplement compilés et unifiés. Elle n'a fait qu'ajouter environ 10 % d'articles nouveaux.

¹³ Cité in : E. Chouard, *Une mauvaise constitution qui révèle un secret cancer de notre démocratie*, etienne.chouard@free.fr.

¹⁴ Sur le lobbying opéré par les grandes entreprises européennes et mondiales quant à l'orientation économique de l'Europe, je recommande la lecture de R. M. Jennar, pp. 26-35 ou bien le site www.corporateeurope.org. Est-ce un hasard : l'Unice, l'Union des industriels européens, dont la présidence échoira à Seillière en juillet 2005, s'est d'ailleurs réjouie que toute harmonisation sociale et fiscale soit rendue impossible, que la Commission et la BCE soient fortes et indépendantes, que la politique de l'emploi soit accrochée aux lignes directrices de la politique économique fondée sur la concurrence, etc. Voir hussonet.free.fr/unicetce. Cité par Jean Gadrey, *Constitution européenne : sept questions, sept réponses négatives*, www.legrandsoir.info

¹⁵ Voir J. Généreux, op. cit. Il serait indispensable d'effectuer le relevé systématique des changements opérés par le Conseil des chefs de gouvernement.

¹⁶ France-Culture, Bouillon de culture, 30 mars 2005. Le Titre III comporte 156 articles.

¹⁷ C. Herrera, professeur de droit public, *La Croix*, 11 avril 2005, p. 18.

Notons que tous les traités ont été rédigés par des experts non mandatés par les peuples et que si le traité de Maastricht a donné lieu à un référendum, les traités d'Amsterdam (1999) ou de Nice (2001) ont été adoptés par les élites dirigeantes généralement en l'absence totale de débat démocratique. Mais évidemment dans le souci permanent du bien-être des gens.

Au final, le Traité constitutionnel est composé de quatre parties et 448 articles, auxquels il faut ajouter 2 annexes, 36 protocoles et 50 déclarations. À titre de comparaison, il faut savoir que la constitution française de 1958 comporte 89 articles pour une trentaine de pages (tout comme la constitution italienne avec 139 articles¹⁸), la constitution américaine n'en contient que 7 pour une dizaine de pages. Dans le même format, le TCE compte lui plus de 800 pages¹⁹ ! Plus que l'énormité des chiffres, la différence de style demeure frappante : à la relative concision et simplicité, au souffle des Constitutions française et américaine, répond la lourdeur d'expression du TCE. Dans un cas, on s'exprime pour tous, dans l'autre on reste entre soi. Dans un cas, s'exprime la Loi suprême, dans l'autre, quelque chose qui ressemble plus au règlement d'un syndic de propriété.

En pratique, cette longueur et cette lourdeur²⁰ rendent improbable la lecture critique d'un texte qui se veut être la Loi fondamentale. Il y a là quelque chose d'antidémocratique. Mis devant le fait d'orienter leur choix en fonction de l'air du temps, les citoyens seront plus aisément otages des techniques de communication politique²¹. Autrement dit, les élites dirigeantes substituent le marketing politique au débat contradictoire. Que de mépris pour la démocratie ! Que de mépris pour les gens perçus comme de simples consommateurs de biens politiques à qui il faut vendre la meilleure constitution possible comme le proclamait Jacques Chirac dans une récente émission de télévision ! Et que de mépris aussi pour ceux qui disent « non » après

¹⁸ Roberto Di Cosmo, *Aux urnes, citoyens !*, www.pps.jussieu.fr/~dicosmo.

¹⁹ 485 pages dans la version actuelle disponible en version PDF. Voir www.constitution-europeenne.fr.

²⁰ Le texte comporte des dispositions très détaillées mais aussi parfois très floues (absence de définitions) ou ambivalentes (formulations approximatives du type « économie sociale de marché de **haute compétitivité** » ou « commerce libre et équitable »). Certes, le détail induit des attentes de détails supplémentaires que les rédacteurs de la constitution peuvent difficilement satisfaire vu déjà l'énormité de l'entreprise. Il subsiste toutefois la désagréable sensation que l'effort de précision concerne certains points et pas d'autres. On en vient dès lors à soupçonner que le TCE recèle des intentions dissimulées. Selon Laurent Lemasson, cette ambivalence est voulue dans la mesure où la constitution fonctionne plus sur un schéma de diplomatie intergouvernementale que de gouvernement constitutionnel. Or, les négociations diplomatiques exigent un flou sémantique qui à la fois permet de contenter toutes les parties et autorise des interprétations partisans. Voir L. Lemasson, *Constitution européenne : l'Europe y-trouve-t-elle son compte ?*, Tribune (Institut Thomas More), 15 décembre 2004, n° 3, pp. 10-11. Disponible sur le site web, cet article, que je réutiliserai par la suite, m'a emballé. Il est rigoureux, bien écrit et propose des vues originales. L'Institut Thomas More est un *think tank* (groupe de remue-méninges) établi à Bruxelles. Il se définit lui-même comme « passionnément européen ».

²¹ Voir www.acrimed.org/article1950.htm. Un seul exemple : le dossier multimédia de Radio-France d'avril dernier sur la Constitution offre en guise de bibliographie « *exhaustive pour aller plus loin* »... une seule référence ! Il s'agit du livre de Jean-Luc Sauron, partisan du oui et dont les arguments ont servi à bâtir ce dossier, ainsi que l'avouent les auteurs de ce dossier.

avoir pris la peine de lire ce texte et se voient opposer leur immaturité politique ! Quand ce n'est pas leur inaptitude génétique à comprendre la complexité de la construction européenne que seul les experts sont en mesure d'appréhender !

N'eût-il pas été normal que les citoyens soient consultés par voie référendaire **le même jour** et dans **tous les pays** de l'Union européenne ? Le mode de ratification parlementaire comme en Allemagne, Italie, Autriche, Suède ou Belgique constitue à la fois une trahison démocratique – il soustrait le texte au débat public et prive les peuples de leur expression directe²² – et une pantalonnade – il y a peu de chance que la majorité parlementaire désavoue son chef de gouvernement²³.

Par ailleurs, l'étalement de la ratification sur une période de plus d'un an peut influencer le vote des citoyens là où il a lieu, comme aux Pays-Bas, en Espagne, en France ou en Grande-Bretagne.

3. Le fonctionnement des pouvoirs européens ne répond pas à une construction démocratique.

La fonction essentielle de toute constitution est d'établir un gouvernement dérivé du peuple, à la fois stable, compétent, respectueux des droits individuels. Afin de rendre donc compatible liberté et gouvernement, une constitution démocratique élabore une organisation de telle sorte que :

- le gouvernement soit effectivement contrôlé par les gouvernés,
- l'autocontrôle des pouvoirs soit assuré par une séparation desdits pouvoirs et un contrôle croisé généralisé des pouvoirs les uns avec les autres.

Or, ni l'architecture formelle des pouvoirs européens, ni le détail des arrangements institutionnels dans leur mise en œuvre n'assure un fonctionnement démocratique de l'Union.

Laurent Lemasson²⁴ insiste sur la direction polycéphale de l'exécutif, partagée entre la Commission, le Conseil européen et le Conseil des ministres. Avec des compétences se recoupant largement – le Conseil européen “ *définit les orientations et les priorités politiques générales* ” (art. I-21-1, p. 12), la Commission “ *promeut l'intérêt général de l'Union et*

²² Seulement 9 pays ont choisi la voie du référendum.

²³ Rappelons que les chefs de gouvernement ont adopté le TCE en octobre 2004.

²⁴ L. Lemasson, op. cit., p. 2 et sq.

prend les initiatives appropriées à cette fin ” (art. I-26-1, p. 13), le TCE organise de facto la concurrence entre les deux institutions pour l’hégémonie sur l’Europe. Il ne s’agit donc pas que de question de divergences d’intérêt ou d’opinion, d’amour-propre entre des *ego* surdimensionnés, d’ambitions aiguisées entre des personnes au sentiment d’infaillibilité exacerbé²⁵. La « disposition des choses » chère à Montesquieu incite plus à la concurrence qu’à la coopération institutionnelle. Ainsi en est-il aussi du poste nouveau de ministre des affaires étrangères européen. Il devra en effet « partagé » la fonction avec le président du Conseil européen²⁶ et la Commission²⁷.

Si l’exécutif européen est partagé, la Commission demeure à mes yeux toute puissante (art. I-26, p.13). Non seulement, pour elle, le principe de séparation des pouvoirs n’est pas respecté. Elle cumule en effet le pouvoir exécutif (art. I-26-1²⁸), un pouvoir législatif (art. I-26-2²⁹) et même un pouvoir judiciaire (art. I-26-1³⁰). Mais en outre elle dispose d’avantages structurels. D’une part, elle est en place de manière assez stable. Par ailleurs, elle est sur place.

De plus, la commission n’est pas élue, et donc responsable de ses actes devant le peuple³¹. L’élection d’un président de la Commission sur proposition du Parlement ne changera pas grand-chose à l’affaire. En l’absence d’un espace politique européen unifié, le poste fera l’objet de marchandages intergouvernementaux (pudiquement appelés négociations). Il s’en dégagera une personnalité « consensuelle », style Barroso. La démocratie n’y gagne pas un iota de légitimité supplémentaire.

²⁵ On se rappellera de la passe d’armes entre Trichet et Duisenberg à propos de la direction de la BCE. Elle n’est ridicule que d’un point de vue extérieur. N’est-elle est pas surtout révélatrice de la pratique européenne du pouvoir ?

²⁶ Il “ assure (...) la représentation extérieure de l’Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune ”, mais bien sûr “ sans préjudice des attributions du ministre des affaires étrangères ”. Ce qui relève du vœu pieux en l’absence de dispositif adéquat (voir art. I-22-2, p. 12).

²⁷ “ À l’exception de la politique étrangère et de sécurité commune, elle assure la représentation extérieure de l’Union ” (art. I-26-1, p. 13). La Commission dispose en outre d’une compétence quasi-exclusive en ce qui concerne le commerce international. Au niveau de l’Organisation mondiale du commerce, Le Rapport sur l’État de l’Union européenne (2000) indique que la Commission fonctionne en ce domaine comme une agence indépendante. Elle a donc une influence prépondérante, sans que ses missions puissent être modifiées par le Parlement, à l’inverse de toutes les agences internationales dans le monde. Cité dans R. M. Jennar, pp. 24-25.

²⁸ “ Elle exerce des fonctions de coordination, d’exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par la Constitution ”.

²⁹ “ Un acte législatif de l’Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement ”.

³⁰ “ Elle surveille l’application du droit de l’Union sous le contrôle de la Cour de justice de l’Union européenne ”.

³¹ Nous verrons cependant plus loin que la Commission peut être renversée dans certaines situations par le Parlement.

Il est donc logique que cette concentration des pouvoirs tende vers l'abus de pouvoir. L'histoire des brevets logiciels que la Commission a cherché à introduire en Europe sur la base d'un document rédigé avec l'aide de la BSA, association privée regroupant essentiellement des grandes industries américaines du logiciel, est à ce sujet édifiante³². Plus récemment, la Commission a affiché de nouveau son mépris du Parlement en indiquant qu'elle ne tiendrait pas compte de l'amendement du Parlement relatif aux dérogations sur la limitation du temps de travail.

Selon Laurent Lemasson, le Parlement européen sort renforcé par le TCE. D'abord, il est moins divisé que l'exécutif. Ensuite, il lui est accordé de nouvelles compétences. Enfin, ils votent les lois conjointement avec le Conseil des ministres dans de nombreux domaines. Ces arguments ne sont pas sans poids. Je pense néanmoins que nous avons affaire avec un Parlement européen croupion. Le Parlement européen, seule institution élue au suffrage universel direct, est en effet globalement privé de ce pouvoir élémentaire et essentiel de **l'initiative des lois**³³. Il est simplement autorisé à faire des propositions "*appropriées*" à la Commission, et uniquement pour la mise en œuvre de la Constitution ! En outre, la Commission est libre d'y donner suite ou non. Toutefois, et peut-être s'agit-il dans l'idée de la Commission d'une véritable largesse démocratique de sa part, elle doit motiver son refus (art. III-332).

Dans certains cas spécifiques, des lois peuvent être adoptées sur initiative du Parlement. En la matière, celui-ci est d'ailleurs placé au même niveau que la Banque centrale européenne, la Cour de justice, la Banque européenne d'investissement auxquelles sont attribuées le pouvoir de recommander ou de demander l'adoption d'une loi ! (art. I-34-3, p. 15). Le Parlement dispose d'un pouvoir de codécision (art. I-20-1 et I-34-1, p. 12 et 15) qui n'est en fait qu'un droit de blocage (art. III-396, p. 74-75³⁴). Encore faut-il tempérer ce pouvoir de veto. Il ne s'exerce en effet que dans les domaines relevant de la procédure législative ordinaire (art. I-34-1, p. 15). S'il faut se réjouir que le TCE étende ces domaines par rapport au Traité de Nice, on est encore bien loin du compte ! En ce qui concerne les procédures législatives spéciales la Commission légifère seule. Le problème est que le TCE ne liste pas ces différents domaines !

³² En tout cas tel que le raconte R. di Cosmo, op. cit. Di Cosmo est professeur à l'Université Paris VII et membre d'un laboratoire du CNRS.

³³ Voir E. Chouard.

³⁴ Cet article vaut le coup d'œil ! Une proposition de loi émanant de la Commission dont le Parlement ne voudrait pas, passe par deux lectures, une conciliation et une troisième lecture. Le Conseil européen peut intervenir à chaque étape du processus. Les délais prévus entre ces différentes opérations (plus de neuf mois) laissent évidemment aux négociations de « couloir » toute possibilité d'infléchir la position du Parlement.

Je me suis donc « amusé » à essayer de relever au fil des pages les domaines³⁵ d'où le Parlement est exclu :

❶ Le Parlement est simplement **consulté** sur les “ *principaux aspects et les choix fondamentaux* ” de la politique étrangère, de la politique de sécurité et de défense communes (art. I-40-8 et I-41-8, p. 16 et 17), sur les régimes d'aides existants dans les États membres (art. III-169, p. 34), sur les questions relatives à l'harmonisation des législations fiscales (art. III-171, p. 34), sur les mesures relatives au pacte de stabilité monétaire (art. III-184-13, p. 38) et tout ce qui touche aux missions et pouvoirs de la Banque centrale européenne (art. III-187, p. 38), sur les questions de fiscalité énergétique (art. III-256, p. 50), sur les questions de coopérations administratives entre les États (art. III-263, p. 51), sur les questions de coopérations judiciaires en matière civile (art. III-269-3, p. 52) et de coopération policière (art. III-275-3, p. 54).

❷ Le Parlement est simplement **informé** sur les grandes orientations économiques (art. III-179-2, p. 36), sur les questions relatives à l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice (art. III-260, p.51)

❸ Le Parlement est **exclu** du processus législatif sur la question de l'harmonisation des “ *dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur* ” en matière fiscale, de libre circulation des personnes, du droit et des intérêts des travailleurs salariés (art. III-172-1/4/5/6 et 8, p. 35).

Si le Parlement vote dorénavant³⁶ le budget (art. III-404), il ne vote toutefois pas la partie recettes qui sont fixées par le Conseil, le Parlement n'étant que consulté en cette affaire (art. I-54-3). Ce qui diminue la portée de l'article III-404. Et ce d'autant plus que, si le Parlement veut modifier le projet de budget proposé par la Commission et amendé par le Conseil, un comité de conciliation est nommé et une procédure complexe de négociation se met en œuvre. Jusqu'à la convocation de ce comité, la Commission est autorisée à changer son projet de budget ! (art. III-404-2,3,4,5).

➤ **La commission n'est pas élue et cumule les pouvoirs exécutif et législatif**
➤ **Le Parlement n'a pas l'initiative des lois. Il ne lui est octroyé qu'un simple droit de blocage, étendu à de nouveaux domaines**

³⁵ Je ne peux assurer de les avoir tous notés.

³⁶ Nous découvrons que jusque là ce n'était pas le cas. Félicitons-nous en, mais ce qui suit va tempérer notre enthousiasme ...

**➤ Les citoyens se voient offrir le droit d'interpeller la Commission
qui n'est pas obligée d'y donner suite**

Face à la concentration des pouvoirs aux mains de la Commission et du Conseil, la Constitution n'organise pas un contre-pouvoir crédible. Le Parlement dispose certes d'un droit de révocation de la Commission. Mais il ne s'applique que pour les cas de mauvaise gestion et non pour les choix politiques de la Commission. En outre, le Parlement ne peut renvoyer un commissaire isolément. Si la motion de censure est adoptée (à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés), les membres de la Commission doivent démissionner collectivement (art. III-340, p. 67). Au vu des rapports de force en présence et de la tradition européenne de recherche de compromis, voire de compromission à l'abri du regard des peuples, on peut raisonnablement faire l'hypothèse que ce contrôle parlementaire s'exercera très peu dans les faits. Comme le souligne Étienne Chouard, la faiblesse du rôle et du contrôle parlementaire inscrite dans cette constitution établit un vice rédhibitoire. Un des principaux remparts démocratiques qui garantit les peuples contre l'arbitraire du plus fort est pris d'assaut par le TCE³⁷.

À pouvoir parlementaire largement fantoche, souveraineté populaire largement fantoche. L'article sur la démocratie participative confirme ce fait.

Arrêtons-nous d'abord sur l'article I-47-1 : *“ Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union ”* (p. 18). Et commentons dans un premier temps par petits bouts : que signifie les « voies appropriées » ? Les « voix officielles » peut-être ? « représentatives » de quoi ? Et qui décide et sur quels critères de la « représentativité » d'une association ? Une association non représentative n'aurait donc pas droit de faire connaître, en démocratie, ses opinions ? Ce petit jeu est facile, mais certainement pas anecdotique. Il traduit à mon sens le mépris des élites politiques pour la société politique et l'idée de souveraineté populaire. Une sorte de mépris du Prince qui consent à octroyer (donner) non pas un droit, mais une possibilité d'avoir des

³⁷ Lemasson note à l'inverse que le TCE n'organise aucun contre-pouvoir au pouvoir du Parlement, si faible soit-il à mon sens. L'auteur souligne que les assemblées ont tendance à l'immodération : identifiant leur volonté à celle du peuple lui-même, elles tolèrent mal en conséquence que les autres pouvoirs s'opposent à elles. C'est pourquoi le Parlement est généralement divisé en deux chambres (au moins). C'est pourquoi aussi l'exécutif est doté de certains moyens (droit de dissolution, de veto, etc.) pour éviter des empiètements trop forts du Parlement sur son territoire. Or le Parlement européen ne peut être dissous et il n'est formé que d'une seule chambre. Voir Lemasson, p. 5 et sq.

opinions énonçables dans l'espace public. Merci. Gageons que nous n'attendrons pas ce cadeau princier pour dire ce que nous pensons des politiques menées par les gens qui nous gouvernent. Mais reconnaissons aux rédacteurs du TCE une grande cohérence de pensée : avec un Parlement européen croupion qui ne dispose pas des cartes pour jouer son rôle de relais, transformer les opinions politiques populaires en décisions et normes d'action générales devient effectivement une gageure.

Examinons ensuite ce que d'aucuns ont salué comme la naissance d'un véritable référendum populaire à l'initiative d'un million au moins de citoyens. Ce qui me paraît une nouvelle imposture. Le texte dit qu'il s'agit **d'inviter** la Commission à examiner la proposition des citoyens (art. I-47-4). La Commission n'a donc aucune obligation de l'étudier. En outre, les citoyens doivent soumettre des idées qui doivent se traduire par un "*acte juridique*" qui est "*nécessaire aux fins d'application de la Constitution*". Les citoyens ne sont donc pas libres de poser n'importe quelle question. Celle-ci ne doit pas concerner les choix politiques de l'Union, mais doit seulement permettre à la Constitution de, je suppose, mieux s'appliquer ! C'est royal. Manque plus qu'à trouver 1 million³⁸ de juristes patentés.

La question de la Cour de justice européenne (CJE) a été très peu présente dans le débat. On ne peut que s'en étonner si l'on accorde quelque crédit à ce que nous en dit Laurent Lemasson³⁹. La CJE est à ses yeux « hors contrôle » pour plusieurs raisons :

- elle est autonome par rapport aux autres pouvoirs. Si l'indépendance de la justice est une nécessité, elle doit rendre compte de son activité et ne peut se soustraire au regard des autres pouvoirs. D'autant plus que ces derniers disposent d'une légitimité démocratique que les juges n'ont pas puisqu'ils ne sont pas élus mais nommés.
- il n'existe pas d'organes disciplinaires, type Conseil supérieur de la magistrature, pour sanctionner individuellement les juges.
- il n'existe pas d'espace politique européen et donc la possibilité pour les pouvoirs exécutif et/ou législatif de faire jouer l'opinion publique comme un moyen de pression.

³⁸ Il ne semble *a priori* pas difficile de trouver un million de signatures. Mais l'article I-47 souligne qu'elles doivent provenir d'un nombre significatif d'États membres. Ce nombre minimum d'États membres sera défini par une loi européenne.

³⁹ Incompétent en la matière, je me contenterai ici de reproduire ses arguments. Voir Lemasson, pp. 7-8.

– le TCE étant en pratique non révisable, il ne sera pas possible de modifier la loi que le juge interprète dans les cas où la CJE donnera un sens ou une portée contestable à telle ou telle disposition constitutionnelle.

Ainsi, “ *les interprétations que donnera la CJE de la Constitution ne seront susceptibles, en pratique, d’aucun recours* ”⁴⁰. S’il faut par principe faire confiance aux juges, il faut aussi porter crédit à la sagesse de Montesquieu qui préconisait la « disposition des choses » pour faire en sorte que les gens aient plus de bénéfice à se comporter vertueusement que le contraire.

Et si Montesquieu était encore parmi nous, il pointerait sans aucun doute ces éléments qui privent délibérément, dans la plus grande discrétion et non sans habileté, l’Union de fondements démocratiques. Il faut le redire : les élites politiques, de droite et de gauche, tournent de plus en plus le dos à leurs peuples⁴¹. La politique menée en France depuis le 21 avril 2002 est à ce sujet éloquente. Les dirigeants politiques se contentent de plus en plus, par abandon ou par intérêt, d’une démocratie purement formelle. À cet égard, il existe globalement une Union européenne politique, celle de la démission vis-à-vis de la démocratie. Dans un autre contexte, Germaine Tillion écrivait en 1941 : “ *Des événements multiples se produisent chaque jour qui engagent notre avenir, notre honneur, tout ce qui donnait du prix à notre vie, et cette vie même, et nous les ignorons, ou quand nous les connaissons ils nous sont présentés tronqués, déformés systématiquement pour servir des intérêts qui ne sont pas les nôtres* ”⁴². Le contexte actuel appelle aussi des résistances. Et à ce titre, Raoul Marc Jennar me semble dans le juste lorsqu’il rappelle l’article 35 de la Déclaration des droits de l’homme de 1793 : “ *Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l’insurrection est pour le peuple et pour chaque portion du peuple le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs* ”⁴³.

Clamer que la démocratie s’installe dans l’Union sous prétexte que le Parlement est doté d’un pouvoir élargi ou que la démocratie participative est affectée d’un contenu relève donc de l’imposture.

⁴⁰ Lemasson, p. 8.

⁴¹ Voir Frank Furedi, sociologue anglais, sur Spiked online à propos de la vieille méfiance des milieux « éclairés » envers l’opinion publique.

⁴² G. Tillion, *À la recherche du vrai et du juste*, Seuil, 2001, p. 72. La citation est extraite du texte *La cause de la vérité*, destiné à être publié dans un journal de la Résistance.

⁴³ R. M. Jennar, op. cit., p. 218.

4. La Charte des droits fondamentaux constitue une supercherie

Inscrire des droits fondamentaux dans le TCE aurait pu être l'occasion d'affirmer avec force le socle commun qui, avec les principes démocratiques, fonde un modèle européen de reconnaissance. Par-delà nos appartenances nationales, culturelles, linguistiques, religieuses, ethniques, etc., nous nous reconnaissons une passion démocratique et des droits afférents aux individus qui transcendent nos affiliations. À mes yeux, ce modèle n'est pas négociable : je ne me vois pas partager une citoyenneté européenne avec des gens qui n'adhéreraient pas à ce socle historique. Cette charte constitue à cet égard une régression :

- ❶ des droits fondamentaux en sont absents.
- ❷ d'autres sont contestables dans leur forme ou dans les restrictions qui y sont apportées.
- ❸ la charte n'offre pas les garanties qui la rendrait contraignante.
- ❹ les pratiques effectives de l'Union n'offrent pas beaucoup de cautions en matière sociale.

Le droit au logement, le droit à un salaire équitable, à une protection sociale minimale, le droit d'avorter ou de divorcer, le droit à la contraception ne sont pas dans la Charte. Celle-ci reconnaît un droit de se marier et fonder une famille (art. II-69, p. 22), mais pas un droit de ne pas se marier et de ne pas fonder une famille !

L'article II-62 (p. 21) stipule que “ *Toute personne a droit à la vie* ”⁴⁴. Sans entrer dans une discussion sur l'intérêt et les implications d'un tel droit⁴⁵, le problème tourne évidemment autour de la définition de la personne. C'est le cheval de bataille juridique des mouvements anti-avortement dans le monde⁴⁶. Et c'est donc à la fois une nouvelle arme que la Charte met à leur disposition ; et la possibilité pour les pays qui refusent le droit à l'avortement de continuer à le faire. D'ailleurs, comme je l'ai dit plus haut, le droit à l'avortement n'est pas inscrit dans le TCE. Il est à ce titre cohérent avec lui-même.

⁴⁴ Il s'agit de l'adaptation d'un article de la Convention européenne des droits de l'homme formulé ainsi : “ *Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi* ”. Ce qui ne me paraît pas être la même chose : pourquoi ne pas avoir repris la formulation initiale ?

⁴⁵ Qu'est ce qu'un « droit » à la vie ? Plus que de droit, la question n'est-elle pas plutôt celle des conditions d'accès à une pleine humanité ? Et le droit à la mort ? Et le droit à une vie heureuse ?

⁴⁶ Voir Luc Boltanski, *La condition fœtale. Une sociologie de l'engendrement et de l'avortement*, Gallimard, 2004, notamment le chapitre 6.

L'article II-75 (p. 22) stipule que tout citoyen a “ *la liberté de travailler* ”. Les chômeurs sans aucun doute se délecteront de cette nouvelle liberté. Le droit de travailler ! ? En lieu et place de ce qui a toujours été inscrit dans nos démocraties comme un droit au travail. Droit qui implique un devoir collectif : des allocations chômage, une organisation collective du marché du travail, une politique de l'emploi⁴⁷. Cet article II-75 donne également le droit “ *d'exercer une profession librement choisie ou acceptée* ”. Il est évident que nous vivons dans un monde où chacun peut jouir d'un métier librement choisi sur un marché de travail harmonieux !

Dans le même esprit, l'article II-94 (p. 24) “ *reconnaît et respecte le **droit d'accès aux prestations sociales*** ”, et non un droit aux prestations sociales. Un simple accès donc. Derrière la porte franchie, il peut ne rien y avoir. Mais peu importe, l'accès est assuré ! Ce qui n'est même pas le cas pour les services d'intérêt économique général⁴⁸ (SIEG). En la matière, l'Union ne fait que “ *reconnaître et respecter l'accès aux services d'intérêt économique général* ” (art. II-94).

L'article II-90 (p. 23) offre au travailleur le droit à une “ *protection contre tout licenciement injustifié* ”. On aimerait bien savoir de quel type de protection il s'agit. Peut-être du fameux droit de travailler ! Mais surtout l'article n'explique pas ce que veut dire « injustifié ». À défaut de quoi, il est bien évident que tous les licenciements sont justifiables⁴⁹ (contraintes de la mondialisation, rémunération des actionnaires, etc.). On peut rêver mieux en terme de protection.

L'article II-92 (p. 23) interdit le travail des enfants, sauf “ *dérogations limitées* ”. Mais nulle part dans le TCE ne sont explicitées ces dérogations. Il nous faut donc faire confiance...

Le préambule introduisant la Charte de l'Union précise qu'elle doit être “ *interprétée par les juridictions de l'Union et des États membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du *præsidium* de la Convention* ” (p. 21). Certaines de ces explications sont franchement inquiétantes pour la démocratie.

L'article 2 (p. 170) de la Déclaration concernant les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux énonce que le droit à la vie peut être violé lors d'un recours à la force pour “ *réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection* ”. Mais qu'est qu'une émeute ou une insurrection ? Et qui la définit ? Cette disposition est contenue dans la

⁴⁷ Voir J. Généreux, op. cit., pp. 118-119.

⁴⁸ Ils ne sont pas définis dans le TCE. C'est dans le Livre blanc de l'Union (2004) que l'on apprend que les SIEG ne sont pas équivalents aux services publics. Voir Etienne Chouard.

⁴⁹ Voir J. Généreux, op. cit.

Convention européenne des droits de l'homme, mais justement elle n'est qu'une convention. Là, elle prend force symbolique et juridique d'une constitution.

Il en est de même des dispositions restreignant le droit à la liberté (art. II-66, p. 22) énoncées par l'article 6 de cette Déclaration (p. 172). Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans un certain nombre de cas dont les deux qui suivent :

❶ lorsqu'il y a “ *des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction* ” (s'agissant d'une personne arrêtée et détenue en vue d'être conduite devant une autorité judiciaire). Après la « tolérance zéro », le « zéro infraction » en ayant le droit d'incarcérer toutes les personnes susceptibles un jour de commettre une infraction.

❷ dans les cas “ *d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond* ”. Nous proposerait-on la pénalisation de la misère et de la déviance comme solution aux souffrances sociales⁵⁰ ?

Le droit au respect de la vie privée et familiale (art. II-67, p. 23) autorise un droit d'ingérence de l'État. Classiquement, on retrouve dans ce droit de regard de la puissance publique sur les affaires privées, les questions de sécurité nationale, de défense de l'ordre, de protection de la santé ou de la morale. Mais, probablement inédit dans une constitution et en tout cas tout à fait surprenant, la nécessité du “ *bien-être économique du pays* ” peut justifier de violer la vie privée des gens (art. 7 de la Déclaration, p. 172).

L'article 12 (p. 173-74) indique que la liberté d'association (art. II-72, p. 23) autorise néanmoins que “ *des restrictions légitimes soient imposées (...) par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État* ” à l'exercice de ce droit d'association. Faisons confiance à toute autorité pour trouver tout à fait légitime les restrictions qu'elle décide elle-même.

Je ne crois pas que ces explications énoncées dans la Déclaration soient anecdotiques. Elles inscrivent toutes dans la Constitution les linéaments d'un État répressif et sécuritaire. Il n'est pas anodin de remarquer que le TCE ne reconnaît l'État que dans ses fonctions sécuritaires (art. I-5) et que seul le budget militaire trouve grâce à ses yeux : les États doivent s'engager à l'améliorer (art. I-41). On est là dans la vision néolibérale de l'État minimal, centré sur les fonctions régaliennes essentielles⁵¹.

⁵⁰ Sur ce sujet, voir Robert Castel, *L'insécurité sociale*, Seuil, 2003 mais surtout son livre magistral sur *La métamorphose de la question sociale* d'un point de vue historique (en livre de poche). Voir aussi Loïc Wacquant sur la pénalisation de la misère aux USA, *Les prisons de la misère* (1999, aux éditions Liber/Raisons d'agir).

⁵¹ “ *le monde de la finance planétaire n'attribue aux autorités de l'État guère plus qu'un rôle de commissaire de police démesuré* ”, Z. Bauman, *Le coût humain de la mondialisation*, cité in : Denis Salas, *La volonté de punir*.

➤ Le droit au travail et au logement, le droit de divorcer et d'avorter sont absents
➤ la Charte énumère des droits sans donner les moyens de les protéger
➤ la directive Bolkenstein et la directive sur le temps de travail témoignent des pratiques « sociales » de l'Union

Mais surtout, cette Charte est sans aucune portée juridique. Ce n'est pas tant en effet de reconnaissance et de respect dont les droits et les services publics ont besoin⁵², mais de garanties. Et à cet égard, la Charte est tout à fait explicite : “ *la présente Charte (...) ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union* ” (art. II-111-2, p. 25). De même, elle ne crée pas d'obligation pour les États membres. En effet, de nombreux articles affirment des droits ou des droits d'accès qui doivent être établis en respectant les traditions et les législations nationales (voir art. II-87,88,90,94,95,96 et II-112-4). Autrement dit, la Charte ouvre des droits à ce qui existe déjà dans les lois nationales. Le principe de subsidiarité⁵³ montre ici toute sa vertu...

On aurait pu imaginer, à la manière du pacte de stabilité économique instaurer un pacte de stabilité sociale, avec des sanctions à la clé et des objectifs chiffrés (par exemple un taux de pauvreté à 10 ans inférieur à 2%, un taux de mal logés à 10 ans inférieur à 1%, etc.)⁵⁴. Mais si l'Europe sait se montrer contraignante en matière monétaire ou militaire⁵⁵, pour ce qui est du social, elle se contente d'énumérer des bons sentiments.

Essai sur le populisme pénal, Hachette littératures, 2005, p. 139. Je recommande vivement sa lecture. L'auteur montre la transformation de la culture judiciaire occidentale. Au tournant des années 1980, celle-ci a rompu avec la conception humaniste de la peine au profit d'une conception ultra répressive qui met en danger l'équilibre que nos États de droit cherchent à atteindre entre liberté et sécurité.

⁵² Voir J. Généreux, op. cit., pp. 122-123

⁵³ Il stipule que, dans les domaines qui relèvent des compétences partagées, l'Union n'intervient pas là où les États membres ont des compétences suffisantes pour atteindre les objectifs fixés par l'Europe. L'application de ce principe sera délicate car les objectifs de l'Union (art. I-3) sont définis de manière si vague et générale que rien ne semble pouvoir borner les moyens de leur réalisation. À ce sujet, Lemasson souligne que c'est la Cour de justice européenne qui en dernière instance déterminera le partage des pouvoirs entre l'Union et les États-membres. Que la CJE soit en pratique un agent très actif d'une intégration européenne plus étroite constitue-t-il un problème en soi ? Je ne sais pas. Ce qui l'est, en revanche, c'est que c'est encore un point fondamental (les pouvoirs que les nations consentent à déléguer à l'Union) qui échappe au débat démocratique. Voir Lemasson, p. 9.

⁵⁴ Voir Frédéric Lordon, *Europe concurrentielle, ou la haine de l'Etat*, sur <http://econon.free.fr>.

⁵⁵ Je rappelle : “ *les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires* ” (art. I-41-3, p. 17)

C'est ainsi que l'article 34 (Déclaration, p. 178) indique que ce déjà pitoyable droit d'accès aux prestations sociales ne doit en outre pas impliquer la création de services sociaux si ceux-ci n'existent pas. De même, la reconnaissance des SIEG ne crée pas de droits nouveaux (art. 36, p. 178).

Un autre exemple, particulièrement illustratif, concerne l'égalité des hommes et des femmes. L'article II-83 (p. 23) prône l'égalité entre les femmes et les hommes “ *dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération* ”. Mais en matière de rémunération, l'article III-214-2 (p. 44) précise qu'il s'agit de l'égalité du “ *salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum* ”. Ce qui peut très bien être compris ainsi : si votre salaire est égal au traitement de base plus 1 euro, le principe d'égalité n'a pas à s'appliquer. L'article III-116 (p. 27) était, il est vrai, déjà moins volontaire dans sa lutte contre les discriminations⁵⁶. Il y est juste dit que l'Union “ **cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les femmes et les hommes** ”. Moins volontaire encore si l'on avise que le Lobby européen des femmes (LEF) n'a pu faire inscrire l'égalité des hommes et des femmes dans la première phrase de l'article I-2 qui décline les valeurs de l'Union (p. 9). Ce principe n'apparaît que dans la deuxième phrase de cet article I-2 dont le sens est pour le moins peu clair⁵⁷. Il n'est pourtant pas surprenant que le LEF ait échoué dans son action. Car dès qu'il s'agit non de reconnaître l'égalité mais de se donner les moyens de la protéger ou de la mettre en œuvre, les institutions européennes démissionnent. Ainsi, l'article I-26 (p. 13) du TCE a été modifié par rapport au texte original dans le sens où l'exigence faite aux États de présenter des représentants des deux sexes aux postes de commissaire a été supprimée. De même, la Convention n'a pas voulu donner satisfaction au LEF sur la question de la parité homme-femme au sein des institutions européennes. L'égalité, c'est bon dans le texte, mais pas dans les faits !

Il y a d'autant plus de raison d'être inquiet pour ce droit à l'égalité que :

- ❶ le droit à l'avortement, au divorce, à la contraception sont absents de la Charte (voir supra).

⁵⁶ À propos de l'interdiction des discriminations, l'article 21 de la Déclaration (p. 175) précise que l'article II-81 (p. 23) ne confère aucune compétence sur les discriminations liées à la couleur, l'origine sociale, la langue, aux opinions politiques ou toute autre opinion, à la fortune, à la naissance, à l'appartenance à une minorité nationale (voir l'article III-124 pour l'établissement de cette liste).

⁵⁷ Voir Document d'information du LEF sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, fév. 2005, p. 6.

② les articles I-52-3 (p. 19) et II-70-1 (p. 22) consacrent le retour de la religion dans la sphère publique⁵⁸. Quand on connaît la position de l'Église sur la question, on peut ne pas en être très rassuré⁵⁹.

③ mais surtout, et ceci est valable pour l'ensemble de la Charte, c'est l'accès aux droits collectifs (santé, éducation, culture, etc.) et donc à des services publics assurant un minimum d'égalité qui constitue le meilleur gardien de l'exercice des droits fondamentaux. Et à ce titre, la partie III de la Constitution entérine un formidable recul des droits collectifs par le biais de l'idéologie de la concurrence libre et non faussée (voir ci-après). Non seulement les droits ne sont pas garantis mais largement incompatibles avec les usages de la Commission qui d'une certaine manière s'inscrivent dorénavant dans une constitution. On se rappellera que la Commission a fait la promotion du travail de nuit pour les femmes au nom de l'égalité hommes-femmes. Elle peut désormais le faire aussi au nom de la lutte contre les distorsions de concurrence.

Frédéric Lordon peut donc à juste titre parler du **mensonge social** du TCE⁶⁰.

5. La Constitution européenne impose de manière inédite une politique néolibérale ou « l'histoire d'un renard libre dans un poulailler de poules libres » comme morale du TCE

Tout État démocratique distingue deux niveaux de compétences. Le premier relève de la Constitution et forme la Loi suprême, soumettant le pouvoir politique au droit et légitimant

⁵⁸ “Reconnaissant leur identité et leur contribution spécifique, l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et régulier avec ces églises et organisations” (art. I-52). “Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion [art. 18 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme]. Ce droit implique la liberté (...) de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites” (art. II-70).

⁵⁹ Rappelons que l'actuel président de la Commission, M. Barroso, est hostile à l'avortement, à l'égalité hommes-femmes et partisan d'une référence au christianisme dans le TCE. Voir R. M. Jennar, op. cit., p. 83.

⁶⁰ Voir F. Lordon, *Le mensonge social de la constitution*, www.econon.free.fr. Le problème des principes en conflit dans le TCE (entre la partie II et III par exemple) ne renvoie pas selon Lordon à un défaut logique. Il est relativement fréquent et se résout en fonction des rapports de force. Il relève à ce sujet que le droit à la concurrence a derrière lui un demi-siècle de pratiques politiques et institutionnelles, d'élaborations jurisprudentielles. Ce que n'a pas le droit social européen et lui confère un désavantage historique. L'auteur remarque d'ailleurs que le TCE a bien soin de ne pas laisser entamer le droit à la concurrence par des droits sociaux. La prééminence du premier sur le second s'exprime en effet dans les nombreuses formulations du type « le droit social x mais sans préjudice de la libre concurrence » : voir les articles III-167-3-d, 179-2, 204, 209, 210, 279).

celui-ci par le peuple⁶¹. Il revient au second niveau, celui des lois et règlements de mettre en musique les politiques défendues par la majorité issue des urnes, dans le respect bien sûr de l'équilibre institutionnel et des valeurs indiquées par la Constitution.

Or, la Constitution européenne confond ces deux niveaux. Elle fixe dans le détail la nature des politiques économiques et sociales, les soustrayant ainsi de la sphère des choix collectifs et du débat démocratique. C'est la fameuse partie III, soit quasiment 75% des articles du TCE, celle qu'« oublie » de mentionner Olivier Duhamel (voir l'introduction), celle dont Giscard a paraît-il dit qu'il était inutile de la lire.

Et clairement, ce que cette partie III **constitutionnalise**, c'est une **politique néolibérale** ou ultralibérale.

L'organisation d'un marché intérieur au sein duquel la concurrence est libre et non faussée constitue en effet un objectif de l'Union, au même niveau que la promotion de la paix, du bien-être⁶² et des valeurs définies à l'article I-2 (liberté, démocratie, égalité, droits de l'homme, dignité humaine). Ce qui dans les traités antérieurs était considéré, à juste titre, comme un outil⁶³, devient dans le TCE un **objectif**. Est-il exagéré de dire que le principe de concurrence apparaît comme l'objectif central de l'Union ? En tout cas, la liste des articles qui stipulent que l'action de l'Union doit se faire conformément au respect du principe de la concurrence libre est longue (art. III-131, 132, 151, 161, 166, 167, 177, 178, 185, 246, 279, etc.). D'un point de vue philosophique, l'idée même de concurrence libre est incompatible avec l'action politique dans la mesure où celle-ci consiste justement à introduire des contraintes dans le « poulailler ».

Les articles III-161, 162, 166 et 167 (mal)traitent des services publics (p. 32-33). Ou plutôt, pour être plus précis, des services d'intérêt économique généraux. Les entreprises publiques ne doivent ni empêcher ni restreindre ni fausser le jeu de la concurrence.

L'article III-167-1 stipule que *« sont incompatibles avec le marché intérieur (...) les aides accordées par les Etats membres ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que*

⁶¹ Voir P. Allières, op. cit., p. 45.

⁶² Voir l'article I-3-2 (p. 9).

⁶³ L'article 3 du traité sur la Communauté européenne parle de la concurrence non faussée afin d'atteindre les missions énoncées dans l'article 2. Il faut souligner que c'est de concurrence non faussée dont il est question, c'est-à-dire d'égalité de traitement des compétiteurs. Ce qui est tout à fait compatible avec des mesures limitant la concurrence. La concurrence libre signifie l'absence totale de restrictions à la compétition. Cf. J. Généreux, op. cit., p. 70 et sq.

ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ”⁶⁴.

La politique extérieure de l’Union est également guidée par ce principe. L’article III-292-2 (p. 58) stipule que “ *L’Union encourage l’intégration de tous les pays dans l’économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international* ” et l’article III-314 (p. 63) que “ *L’Union entend contribuer (...) au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, et à la réduction des barrières douanières **et autres*** ”. Ce qui implique la réduction des normes sociales, des normes de qualité, des normes environnementales, etc⁶⁵.

Le respect du principe de concurrence est poussé jusqu’à l’absurde dans l’article III-131 (p. 28). L’Union doit en effet veiller à ce que, en cas de “ *troubles intérieurs graves, de guerre ou de menaces de guerre* ”, les Etats membres se consultent “ *en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que les mesures prises par l’Etat membre concerné n’affectent (...) le fonctionnement du marché intérieur* ”. Jacques Généreux se plaît à imaginer la scène : la guerre s’installe sur le sol d’un pays européen et que doivent faire les membres ? Régler le conflit ? Organiser une force armée commune ? Non, non, s’assurer que le marché intérieur fonctionne sans entrave !

Dans la lignée du Traité de Maastricht, la politique monétaire est du seul ressort de la Banque centrale européenne, dont l’indépendance est réaffirmée (art. I-30, p. 14). L’objectif principal de la BCE est de “ *maintenir la stabilité des prix* ” (art. I-30). Ce faisant, contrairement à l’action de la Banque fédérale américaine, la monnaie ne peut être utilisée comme instrument d’aide à la croissance. D’autant plus que l’Union s’interdit le recours à l’emprunt au profit de la rigueur budgétaire⁶⁶.

⁶⁴ Des dérogations sont possibles mais pour des “ *circonstances exceptionnelles* ” et si le Conseil est unanime (art. III-168-2, p. 34).

⁶⁵ C’est ce que l’Union européenne négocie dans le cadre de l’OMC en ce qui concerne la libéralisation des services. Elle demande en effet la réduction voire l’élimination des obstacles tarifaires et **non tarifaires**. Cf. R. M. Jennar, p. 65.

⁶⁶ “ *il est interdit à la BCE et aux banques centrales des Etats membres (...) d’accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes ou agences de l’Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des Etats membres* ” (art. III-181, p. 36).

La constitution **interdit toute restriction** à la liberté d'établissement (art. III-137, p. 29), à la libre prestation des services (art. III-144, p. 30) et à la libre circulation des capitaux dans l'Union et avec les pays tiers (art. III-156, p. 31)⁶⁷.

➤ la concurrence libre et non faussée devient un objectif de l'Union au même titre que la paix ou la dignité humaine
➤ la BCE est indépendante, son action vise la stabilité des prix et non la croissance ou l'emploi
➤ les services publics sont soumis au principe de la concurrence libre
➤ les politiques sociales sont soumises au principe de la concurrence libre

En guise de conclusion provisoire

Faute de temps, mais aussi d'espace afin que ce texte ne soit pas trop fastidieux à lire, je n'aborde pas tout un ensemble de questions qui auraient tout autant mérité une place :

- ❶ celle de l'Europe dite « puissance » avec l'article I-41-2 (p. 16) qui stipule que la politique de sécurité et de défense commune doit être d'une part réalisée dans le cadre de l'OTAN et d'autre part compatible avec celle-ci. Ce qui revient à aligner l'Europe sur la politique américaine et rend caduque la création d'une fonction de ministre européen des affaires étrangères privé des moyens politiques d'une action européenne propre.
- ❷ celle des coopérations renforcées censées constituer des « noyaux durs », mais dans les faits impossibles à réaliser (art. I-44, art. III-416 à III-423).
- ❸ celle de l'harmonisation sociale et fiscale qui est exclue par le biais des articles I-14-5, I-18-3, III-172, 210, 279.
- ❹ celle de la politique de l'emploi, accrochée à la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie (III-209), de la flexibilité (III-203), et qui ne dispose pas de budget puisque l'Europe doit fonctionner sur ses ressources propres sans pouvoir recourir à la monnaie ou l'emprunt pour financer des politiques volontaristes. Gageons qu'il sera plus facile aux gouvernants « d'éliminer » les chômeurs que le chômage⁶⁸ !

⁶⁷ Avec l'article III-148 (p. 30) qui demande aux États membres de « *procéder à la libéralisation des services au-delà de la mesure qui est obligatoire* », les articles III-137 et III-144 préfigurent la fameuse directive Bolkenstein.

⁶⁸ Voir *Pas de pitié pour les gueux*, de Laurent Cordonnier (2000) et *Guerre aux chômeurs ou guerre au chômage*, d'Emmanuel Pierru (2005) pour ce qui est des représentations néolibérales du chômeur (forcément responsable de sa situation), et de la politique de l'emploi en France qui consiste à déplacer les gens de la

Concluons plutôt à propos de ce sur quoi précisément les citoyens sont sommés de s'engager. En premier lieu, un **truc hybride** : ni traité, ni constitution, le TCE renvoie d'un côté vers la fédération d'États européens, de l'autre vers un État européen. Autrement dit, on demande de voter pour un texte sans que soit posé le débat sur la nature politique de l'Europe ! En second lieu, un **machin protéiforme** : en raison des ambivalences du texte, de la non-séparation des pouvoirs entre eux, le TCE offre des contours mouvants qui ne se dessineront que progressivement, par le jeu des rapports de force entre les différents organes européens, en dehors du droit de regard et de sanction des peuples. Et je rejoins à ce sujet Laurent Lemasson quand il affirme que la capacité des citoyens à orienter effectivement la politique européenne ne progresse aucunement avec ce Traité constitutionnel. En l'absence d'un espace de conversation et de confrontation politique à l'échelle européenne – dont le tissage est forcément œuvre de patience et de temps – il me semble que doter l'Union d'une constitution demeure largement inutile ; surtout, dangereux pour le rêve de plus en plus lointain d'une véritable démocratie européenne.

catégorie « chômage » vers la catégorie « inactif » ou précaire.