

# **Prise de position No. 11**

## **Repenser et Remodeler l'Europe**

### **Propositions pour une Refondation de l'UE**

22. Juin 2016  
Version 1.0

Groupe de travail Europe et Monde  
[stefan.padberg@mehr-demokratie.de](mailto:stefan.padberg@mehr-demokratie.de)

adoptée par l'assemblée générale du 6. Juin 2016

## Sommaire

<b>Préliminaire.....</b>	<b>3</b>
<b>La nouvelle Europe : Démocratique, Allégée, Décentralisée.....</b>	<b>4</b>
1er pilier : Une Constitution de l'UE adoptée par les citoyens.....	4
a) La Constitution comme "fondement" de la nouvelle Union européenne.....	4
b) Une convention citoyenne comme «maître d'ouvrage» de la nouvelle Union européenne.....	5
2ème pilier : Des institutions démocratiquement légitimées.....	5
a) Parlement européen.....	6
b) Un Sénat européen remplaçant le Conseil des ministres.....	6
c) Un Conseil collégial de l'UE remplaçant la Commission européenne.....	6
3ème pilier: Introduire la démocratie directe.....	7
a) Initiative.....	7
b) Referendum.....	7
c) Majorité double.....	7
4ème pilier : La décentralisation et régionalisation.....	8
a) Une structure institutionnelle d'un type propre.....	8
b) Catalogue des compétences.....	8
c) Impôts et finances.....	8
d) Coopération volontaire et retrait.....	9
<b>Questions supplémentaires.....</b>	<b>10</b>

## Préliminaire

L'UE se trouve à la croisée des chemins. Son développement, qui a commencé sur la base de traités intergouvernementaux et s'est concentré principalement sur l'unification des conditions économiques, a produit une Europe bureaucratique-technocratique dans laquelle de nombreux citoyens ne se sentent pas chez eux. La tentative de repousser le nationalisme en Europe, qui divise les peuples, par le transfert progressif du pouvoir par les États-nations à l'UE ("union sans cesse plus étroite"), est manifestement dans une impasse. Si l'UE est de moins en moins capable de résoudre les problèmes urgents au niveau européen d'une bonne manière, il y a par conséquent une menace de renationalisation de la politique de l'UE et d'insignifiance croissante des institutions européennes.

Il n'y a actuellement aucune preuve que les gouvernements de l'UE donnent une impulsion qui pourrait bien résoudre les problèmes fondamentaux de la construction de l'UE. Le contraire semble se produire. C'est pourquoi de nouvelles voies doivent être suivies.

Mehr Demokratie a souligné à plusieurs reprises les déficits démocratiques dans la construction des institutions de l'UE au cours des vingt dernières années. L'association a joué un rôle majeur en ce qu'il existe aujourd'hui au moins l'instrument de l'**Initiative Citoyenne Européenne**, grâce auquel les citoyens peuvent se faire entendre au niveau de l'UE. De nombreuses organisations de la société civile ont déjà utilisé cet instrument. Cela montre que les citoyens européens veulent avoir leur mot à dire.

Une UE démocratiquement légitimé a besoin d'une constitution adoptée par les citoyens lors d'un vote constitutionnel à l'échelle européenne. Pour ce faire, il faut convoquer une convention constitutionnelle qui implique le peuple. Ces dernières années, Mehr Demokratie a tenté de renforcer ce droit à la participation politique par le biais de plusieurs plaintes constitutionnelles ici en Allemagne et en soutenant des référendums en Irlande, en France et aux Pays-Bas.

Avec cette prise de position, Mehr Demokratie veut illustrer comment une UE démocratique, allégée et décentralisée est concevable. Nous espérons que cela donnera une forte impulsion au débat si nécessaire sur l'avenir de l'UE.

## **La nouvelle Europe : Démocratique, Allégée, Décentralisée**

Au-delà des intérêts distincts que nous, les citoyens européens, pouvons avoir dans notre vie quotidienne, nous avons beaucoup de tâches et de problèmes en commun. C'est pourquoi nous souhaitons être capables de trouver des solutions ensemble et de nous entraider. Nous vivons tous dans la même maison, notre "Maison européenne". Par conséquent, nous devons nous mettre d'accord sur le plan de construction de cette maison. Le plan de construction, ce sont les règles de jeu, les principes et les valeurs de base selon lesquels la démocratie à l'échelle européenne devrait fonctionner.

Nous sommes conscients que l'UE est déjà aujourd'hui une entité propre. C'est la seule entité transnationale ayant une compétence législative. Il n'existait pas de modèle pour le développement de la démocratie européenne. Il n'y aura pas non plus de modèle pour le développement continu de la démocratie européenne. Nous devons faire preuve de créativité et inventer quelque chose de complètement nouveau, comme ce fut le cas pour l'État-nation, inventé il y a plus de 200 ans.

Une refonte de l'UE ne sera un succès que si elle se démarque sensiblement du chemin parcouru. Pour ce faire, nous avons besoin d'une discussion sur la redistribution du pouvoir entre les quatre niveaux politiques (municipalités, régions, États-nations, UE). L'objectif doit être de retransférer les compétences à des niveaux plus proches des citoyens. Ce n'est pas seulement au niveau de l'UE, mais aussi au niveau des États nations que nous voyons une obligation à cet égard. Le pouvoir au niveau de l'UE exige une légitimation plus stricte qu'auparavant. Nous proposons donc les piliers suivants pour notre maison européenne:

### **1<sup>er</sup> pilier : Une Constitution de l'UE adoptée par les citoyens**

Le poids, la densité et la fréquence des décisions prises au niveau de l'UE, qui ont une influence considérable sur nos vies, exigent que le pouvoir politique au niveau de l'UE obtienne une meilleure légitimation ~~meilleure~~ qu'aujourd'hui, dans le cadre d'une Constitution européenne.

#### *a) La Constitution comme "fondement" de la nouvelle Union européenne.*

L'unification de l'Europe doit se faire sur la base de principes communs, tels qu'ils sont habituellement inscrits dans une constitution. Cette constitution est fondée sur les principes coutumiers des droits de l'homme, de la liberté et de la démocratie, ainsi que sur la primauté du droit et la séparation des pouvoirs. La Charte des droits fondamentaux de l'UE devrait faire partie de cette nouvelle constitution. Celle-ci érigera un niveau politique supplémentaire. Cependant, les États membres ne perdront pas leur souveraineté internationale.

*b) Une convention citoyenne comme «maître d'ouvrage» de la nouvelle Union européenne.*

La nouvelle Europe est plus qu'une union de gouvernements trop réticents à abandonner leur pouvoir. La nouvelle UE nécessite une large mobilisation politique des citoyens, de la société civile, des partis et des parlements, ainsi qu'un large débat politique auquel de nombreux citoyens doivent participer.

L'objectif d'une telle mobilisation devrait être la convocation d'une convention constitutionnelle, appelée par les citoyens de l'UE - en d'autres termes une Convention Citoyenne. Une convention directement élue aura plus probablement la force de surmonter les préoccupations et les blocages de ~~tous~~ toutes les tendances politiques et de créer une véritable Constitution européenne. Le résultat doit ensuite être soumis aux souverains, les citoyens, lors d'un vote à l'échelle européenne.

Le processus constitutionnel devrait être transparent et pleinement soutenu par les médias numériques. Le projet de constitution pourrait aussi inclure des alternatives de vote. Ainsi la décision finale concernant des questions controversées n'aurait pas à être prise dans la Convention constitutionnelle, mais pourrait plutôt être soumise aux citoyens européens. Des informations plus détaillées sont disponibles dans notre argumentaire sur la Convention constitutionnelle.<sup>1</sup>

Les citoyens auraient le dernier mot dans le Vote constitutionnel («Urabstimmung») à l'échelle européenne. Avec ce vote le projet de constitution sera accepté ou rejeté à la majorité. En plus d'une majorité des électeurs européens, une majorité qualifiée de tous les États membres est nécessaire pour adopter la constitution. Par exemple, une majorité de deux tiers, trois quarts ou quatre cinquièmes serait concevable. La taille de cette majorité qualifiée résultera de la pondération entre la faisabilité et la légitimation.

Si cette double majorité n'est pas atteinte, la constitution sera rejetée et une nouvelle délibération et négociation commenceront. Si la double majorité est atteinte, la constitution entrera en vigueur dans tous les États membres. Par la suite, les États membres où la Constitution a été rejetée devront décider s'ils souhaitent quitter l'UE et engager d'autres relations contractuelles avec celle-ci.

L'ensemble du processus de la convention doit être préalablement défini dans un Traité de Convention entre tous les États participants.

## **2<sup>ème</sup> pilier : Des institutions démocratiquement légitimées**

Une entité aussi grande et élaborée que l'UE a besoin d'une structure de pouvoir bien pensée et équilibrée. A notre avis, les solutions classiques du "présidentialisme" ou du "parlementarisme" qui sont établies sous une forme ou une autre dans les États membres, ne peuvent être transférées tels quels au niveau

---

<sup>1</sup> Notre prise de position „Europäischer Bürgerkonvent“ peut être trouvée ici: [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen15\\_Konventsvorschlag.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen15_Konventsvorschlag.pdf)

de l'UE.

Le pouvoir considérable d'un chef d'Etat directement élu tel qu'aux Etats-Unis, qui peut agir presque comme un "roi à durée déterminée", est un modèle peu désirable pour l'UE. Des blocages de pouvoir entre le parlement et le président sont un prix supplémentaire à payer dans un système présidentiel.

Cependant, un système parlementaire avec un gouvernement majoritairement élu par le Parlement ne semble pas non plus approprié pour l'Union européenne. Il y a un risque que les gouvernements nationaux s'opposent au gouvernement européen et que la division entre la majorité et l'opposition suive les frontières nationales ou régionales, par exemple entre l'Europe du Sud et l'Europe de l'Nord ou entre les anciens et les nouveaux États membres de l'UE. Par conséquent, la proposition suivante s'oriente davantage sur le modèle suisse qui est le seul Etat au monde sans un «gouvernement propre» (Nassim Taleb), dans lequel il existe un lien strict et direct entre le souverain, les communes, les cantons et la Fédération, qui est vécu par chaque citoyen.

*a) Parlement européen*

Le point de départ de nos réflexions est le Parlement européen d'aujourd'hui. Il s'agit de l'institution la plus légitime de l'UE. Nous apprécions le caractère relativement ouvert des débats, qui ne sont pas biaisés par la question «Êtes-vous pour ou contre le gouvernement ?». Ce caractère doit être conservé à tout prix. Toutefois, il est à notre avis impératif que le Parlement européen obtienne le droit d'initiative dans le processus législatif, ainsi que le droit budgétaire exclusif.

*b) Un Sénat européen remplaçant le Conseil des ministres*

Comme tous les États fédéraux, une nouvelle UE aura également besoin d'une deuxième chambre parlementaire qui représente les États membres, afin que les États plus petits et moins peuplés ne soient à la traîne. Toutefois, cette chambre ne devrait pas être composée de représentants des gouvernements nationaux, comme c'est actuellement le cas au Bundesrat (Conseil fédéral) en Allemagne ou encore au Conseil européen, parce que les organes exécutif et législatif s'entremêlent ainsi. Ces représentants mettent souvent l'accent sur les intérêts de leur propre gouvernement, dont l'objectif premier est de se maintenir aux prochaines élections nationales. Trouver la meilleure solution possible pour les citoyens européens n'est que leur deuxième priorité.

C'est pourquoi nous suggérons un Sénat européen en tant que deuxième Chambre des Etats, composée des représentants directement élus (sénateurs) des nations ou des régions.

*c) Un Conseil collégial de l'UE remplaçant la Commission européenne*

A la tête de l'organe exécutif de l'UE - en tant qu'Administration européenne - nous proposons de remplacer l'actuelle Commission européenne avec ses membres délégués par les gouvernements nationaux par un Conseil collégial, qui serait

formé d'après le modèle du Conseil fédéral suisse. Etant donné que l'Europe doit représenter une variété de nations, de régions et de traditions, la création d'un gouvernement majoritaire, qui polarise l'opinion publique, n'est pas un instrument approprié.

Selon le modèle suisse, le Conseil collégial serait élu tous les quatre ans lors d'une réunion conjointe du Parlement et du Sénat (Assemblée européenne). Le conseil serait composé de membres proposés par les différentes fractions parlementaires, en fonction de leur taille - de la même manière que les commissions parlementaires sont actuellement pourvues dans les parlements. Le Conseil collégial dans son ensemble prendra les décisions, tandis que les membres individuels sont simultanément responsables d'un service spécifique de l'UE (équivalent à un ministère). Le président du Conseil collégial changerait chaque année par une résolution de l'Assemblée européenne.

### **3<sup>ème</sup> pilier: Introduire la démocratie directe**

Nous militons en faveur de l'initiative citoyenne européenne et du référendum citoyen au niveau de l'UE. Ils doivent faire partie de la nouvelle constitution. Nous pensons que la démocratie directe, en particulier, contribue à empêcher le niveau politique européen de se fermer au reste de la société et de se bureaucratiser.

#### *a) Initiative*

Les citoyens doivent avoir le droit d'inscrire des sujets à l'agenda politique européen. Ils doivent avoir un droit de vote sur ces sujets s'ils ne peuvent pas accéder à la structure institutionnelle de l'UE. À cette fin, l'Initiative Citoyenne Européenne d'aujourd'hui devrait devenir partie intégrante d'une législation citoyenne européenne pleinement développée. Ainsi, les initiateurs d'une Initiative européenne auraient le droit de chercher à obtenir un vote à l'échelle de l'UE si le Parlement rejetait leur initiative. Dans la prise de position «Mehr Demokratie in Europa»<sup>2</sup> nous avons expliqué comment cela pourrait être réglementé.

#### *b) Referendum*

Les citoyens devraient avoir le dernier mot dans le processus législatif. Si un nombre minimum de citoyens demande un «référendum facultatif de l'UE», une loi élaborée par le Parlement européen sera soumise au vote. Elle n'entrera en vigueur que si les citoyens l'approuvent lors d'un vote à l'échelle de l'UE. Un tiers des États devrait également se voir offrir cette possibilité. Il devrait être obligatoire que les amendements constitutionnels soient soumis au vote lors d'un référendum des citoyens de l'UE («référendum obligatoire de l'UE»).

#### *c) Majorité double*

Pour les décisions des citoyens à l'échelle de l'UE, le principe de la double majorité s'applique. Ainsi, en plus de la majorité des électeurs, une majorité qualifiée des

<sup>2</sup> La prise de position „Mehr Demokratie in der EU“ peut être trouvée ici: [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen06\\_Mehr\\_Demokratie\\_in\\_EU.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen06_Mehr_Demokratie_in_EU.pdf)

États doit être atteinte pour qu'un référendum et/ou un vote populaire soit valide.

#### **4<sup>ème</sup> pilier : La décentralisation et régionalisation**

Une entité aussi grande que l'UE - comprenant plus de 30 peuples, presque autant d'États membres, d'innombrables régions avec des langues, des dialectes et des cultures diverses - devrait être aussi décentralisée que possible.

##### *a) Une structure institutionnelle d'un type propre*

La nouvelle Europe ne peut pas être un État-nation. Selon nous, la décentralisation en tant que principe fondamental de la structure de l'Etat signifie que les compétences se situent aux niveaux où elles sont le mieux traitées et gérées. Dans un État-nation classique, le pouvoir est d'abord centralisé au plus haut niveau et n'est cédé qu'avec réticence aux niveaux inférieurs.

Une Europe commune doit être une structure d'un type propre, qui se construit à partir des citoyens et de manière décentralisée. La Suisse et la vaste démocratie locale en Scandinavie sont à cet égard les modèles les plus appropriés.

Nous plaillons donc pour un renforcement des municipalités et des régions et pour que les compétences se situent au niveau le plus bas possible. Nous pensons que le Danemark et la Suède, où la plupart des décisions politiques sont prises dans les municipalités, sont exemplaires. Les citoyens doivent se prononcer sur les sujets du service public au niveau le plus local, et dans le cadre d'un échange d'opinions.

##### *b) Catalogue des compétences*

Les compétences au niveau de l'UE sont définies dans la constitution au sein d'un **catalogue de compétences**. La structure des compétences devrait être plus facile à modifier que ce n'est le cas aujourd'hui. La "compétence partagée" (conformément à l'article 4 du TFUE) devrait être évitée autant que possible, afin que les électeurs sachent quel niveau politique est responsable de quelle politique lorsqu'ils votent. À notre avis, peu de compétences devraient être attribuées au niveau de l'UE dans le cadre d'une constitution européenne, mais ces compétences devraient être aussi complètes que possible.

##### *c) Impôts et finances*

La décentralisation exige également que chaque niveau politique ait ses propres recettes, dont il peut disposer librement. Les nombreux programmes de financement de l'UE, qui impliquent l'UE dans de nombreux détails au niveau local, devraient être progressivement remplacés par un système d'égalisation fiscale. Il peut être organisé de la même manière qu'au sein des États, entre les régions (États fédéraux) et les municipalités. Cela permettrait aux parlements municipaux, régionaux ou nationaux de prendre des décisions autonomes et démocratiques sur la manière dont les recettes fiscales devraient être dépensées. Nous pensons qu'une égalisation fiscale verticale de l'UE devrait aller directement aux régions, afin de renforcer leur position vis-à-vis des États-nations.



Naturellement, cela exige que les régions disposent de leurs propres parlements, qui peuvent décider de l'allocation des ressources.

*d) Coopération volontaire et retrait*

La coopération politique croissante entre les États européens devrait être fondée sur le principe du volontariat. Il devrait donc être possible que seuls certains États membres développent une politique commune dans des domaines sur lesquels ils se seront mis d'accord. Par conséquent, lorsqu'une telle politique est présentée au Parlement européen, seuls les députés des États concernés voteraient, par exemple, pour des sujets comme l'Euro ou la l'espace Schengen. les autres Etats n'auraient qu'une fonction consultative.

Les États membres devraient avoir le droit de quitter la nouvelle UE à tout moment si une majorité de leurs citoyens exprime ce souhait lors d'un référendum. Les accords ou constitutions sans droit de retrait sont indésirables d'un point de vue démocratique.

Notre conception de la décentralisation inclut également le droit de toute unité administrative (municipalités, districts, régions, provinces) de se séparer d'une unité supérieure par le biais d'un référendum citoyen. Le cas échéant, celles-ci pourraient fusionner avec une autre unité administrative.

## Questions supplémentaires

Notre argumentaire fournit principalement des indications sur la démocratie, l'État de droit et la séparation des pouvoirs, dont la question centrale est de contrôler le pouvoir étatique et politique. Si nous voulons un développement des institutions européennes favorable aux citoyens, nous devons tenir compte d'autres problématiques et centres de pouvoir dans la société . En voici quelques exemples:

- la forte concentration du marché dans les médias, qu'il s'agisse de la presse écrite, de la télévision ou des réseaux sociaux, et la commercialisation;
- certaines lois restrictives sur les médias, qui menacent la liberté des médias; l'empiètement croissant des gouvernements sur le judiciaire comme on le voit actuellement en Pologne et en Hongrie
- l'influence considérable et le pouvoir disproportionné des entreprises commerciales internationales, qui influencent fortement la législation dans le sens de leurs intérêts; un développement qui détruit l'équité sociale dans nos sociétés et pousse un nombre croissant de personnes dans la pauvreté;
- le pouvoir des banques et des investisseurs opérant à l'échelle mondiale, capables de pousser les gouvernements à prendre des décisions qui servent leurs intérêts;
- l'écart croissant entre le nord le plus riche et le sud le plus pauvre de l'UE, aggravé par certains déficits de construction de l'euro;
- le rôle de l'UE dans la politique commerciale internationale et dans les accords internationaux tels que le TAFTA et le CETA.<sup>3</sup>

Un cadre constitutionnel pour l'Europe devrait tenir compte de ces problématiques et fournir des cadres et limites pour les politiques au niveau européen. Mehr Demokratie discute de ces questions, en particulier au sein du Groupe de Recherche Europe et Monde. Pour nous, la question suivante est cruciale: comment assurer l'influence des citoyens sur la politique dans un tel environnement? L'état d'avancement de cette discussion sera publié prochainement.

---

<sup>3</sup> Notre prise de position sur la démocratisation des accords commerciaux peut être trouvée ici: [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/demokratisierung\\_handelsvertraege.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/demokratisierung_handelsvertraege.pdf)