

Projet de manifeste pour un nouveau Congrès du Peuple européen

Texte provisoire

La vision d'un monde 'post-moderne' où la démocratie et la puissance publique reculeraient partout au profit d'une oligarchie financière et des marchés, ou celle d'une hyperpuissance imposant à ce monde en proie au terrorisme un 'état de surveillance planétaire' sont irrecevables à nos yeux d'Européens. Ces visions déforment la réalité au nom d'idéologies étrangères à notre culture et contraires à nos intérêts. Les moyens de les démentir sont pourtant à notre portée, même si beaucoup d'entre nous n'en ont encore qu'une conscience floue.

Ces visions sont résistibles.

D'abord, parce que nous vivons encore, jusqu'à nouvel 'ordre', dans un monde d'Etats, et même de quelques Etats géants par la richesse ou la population, un monde où règne la force, et dont nous, les Européens, sommes étrangement absents, en raison de l'impuissance de l'Union européenne, du chacun-pour-soi de nos petits Etats-nations, du climat de peur qu'engendre la montée des risques, du sentiment diffus de ne plus être dans la course, et de la démission collective qui en résulte. Il ne tient qu'à nous de monter à l'étage des grands.

Ensuite, parce que le projet d'une Europe libre et unie est bien celui de renaître à l'influence pour peser de tout notre poids, au nom des valeurs européennes et des principes d'organisation politique qui en découlent, sur les affaires du monde. C'est bien celui de ne pas laisser en déshérence les atouts d'un continent qui en regorge. C'est bien celui d'un sursaut face à l'adversité. Et, maintenant, de l'achèvement d'une entreprise exemplaire de paix et de solidarité, reconnue universellement comme la promesse d'un monde meilleur. Mais des gouvernements nationaux, et même l'Union européenne d'aujourd'hui sont-ils à la hauteur des défis qu'il s'agit de relever? Assurément pas. L'interlocuteur européen du Président des Etats-Unis d'Amérique, du Président de la Fédération de Russie, du Premier ministre chinois ou indien, n'existe tout simplement pas, avec une capacité similaire de décision et d'action. Il ne tient qu'à nous de donner à l'Europe un autre système de gouvernement. Le temps presse.

Avons-nous en effet le temps d'attendre que nos gouvernements, après de nouvelles contorsions, accouchent d'un nouveau Traité, appelé ou non Constitution, pour entériner, ou à peine modifier, une partie du contenu d'un projet rejeté, pour le meilleur ou pour le pire, par les citoyens de deux Etats fondateurs. Ici encore, non. Faut-il enfermer le processus constitutionnel dans l'horizon électoral, en nous interdisant d'agir tant qu'un nouveau Président de la République française n'aura pas été élu? Non, car demain, on dira qu'il faut attendre une autre élection, dans un autre pays membre. Or, l'histoire ne s'arrête pas. Et la vie des Européens et celle du monde continuent. C'est faire preuve d'un aveuglement grotesque et coupable que d'imaginer ou d'accréditer le contraire.

Dans un effort méritoire pour créer un espace public européen et pour reprendre l'initiative après l'échec du traité constitutionnel, la Commission européenne a lancé le projet d'une consultation paneuropéenne de citoyens. Les moyens, notamment budgétaires et linguistiques, d'une telle opération, définie et conduite à partir d'un centre, ne sont assurément guère à la portée des organisations de la société civile ou d'individus isolés. Certes, l'initiative est louable, il ne saurait y avoir de démocratie européenne sans participation populaire, et sans combler le fossé, qui ne cesse

de se creuser depuis des années, entre les citoyens et l'Union. Mais le sort de ce projet est déjà scellé. La Convention européenne elle-même avait, en son temps, consulté tout à loisir le Forum de la société civile organisée, mais cette consultation, ignorée du grand public, n'offrait aucune garantie de succès. Que diront les citoyens consultés par la Commission? Qu'ils veulent une Union plus efficace, plus démocratique, plus juste. La société idéale? Les limites de l'exercice ne sont pas posées. Sauf qu'il s'agit d'inspirer l'Union et les gouvernements, on le voit à court d'idées, après les 'non' au projet constitutionnel. On assistera au mieux à une réédition des premières sessions de la Convention, consacrées aux attentes des Européens. Mais surtout qui, dans l'opinion et en dehors de Bruxelles, saura que des citoyens sont consultés? Quels médias rendront compte de l'événement? Quelle légitimité pour ces 'tirés au sort' inconnus de leurs concitoyens?

A l'opposé, ce manifeste procède de la conviction que la participation des citoyens ne se décrète pas au centre: il part de l'idée que les citoyens doivent être appelés à participer au plus près de leurs lieux de vie et de travail, par des responsables politiques accessibles plutôt qu'en la lointaine Bruxelles.

La crise actuelle de l'Europe vient moins de la défaillance de ses institutions, au demeurant solides, et plutôt efficaces dans la limite des compétences et du budget de l'Union, que de la perception de ces mêmes institutions par les citoyens à travers le prisme déformant de la politique nationale. Les gouvernements auraient tort de se livrer à un rafistolage du texte hier soumis à ratification: au contraire, il faut que les citoyens prennent d'abord conscience d'appartenir à un corps politique qui dépasse les Etats-nations, et de partager un intérêt supérieur, celui de donner à l'Union une constitution, alors que le monde entier s'étonne qu'elle n'en ait pas encore, et de la 'fabriquer' sans que les gouvernements monopolisent le débat, s'appropriant un jour les bienfaits de l'Union et lui attribuant le lendemain leurs propres carences. Il faut que les citoyens apprennent à former un seul et même peuple, dont la réconciliation continentale est un trésor sans prix et l'incroyable diversité une richesse sans pareille.

Il faudrait une longue analyse pour démontrer, mais le bon sens suffit pour comprendre, que les difficultés actuelles des Européens, affrontés à la 'société du risque' et confrontés à concurrents plus vaillants qu'eux; proviennent de la démarche de haut en bas (*top down*) adoptée jusqu'à maintenant pour unir l'Europe. Elle était nécessaire pour la sauver d'un naufrage irrémédiable après la faillite des rêves de Constituante européenne et de la première tentative de Communauté politique des années cinquante, mais le malaise ne sera pas conjuré sans renverser la démarche, pour achever l'Europe de bas en haut (*bottom up*). Des faits et des expériences multiples prouvent que les Européens, s'ils sont honnêtement informés de la réalité du monde et interrogés sur leurs attentes, ont tôt fait de réaliser qu'ils vont ensemble dans le mur, qu'ils doivent se ressaisir tous ensemble; ils reconnaissent alors très vite que les Etats-nations n'ont décidément plus la taille, outre que la culture de division et d'exclusion dont ils sont chargés est impropre à saisir les enjeux de la post-modernité.

Parmi les bonnes intentions de la Convention qui a produit le texte de Traité constitutionnel, on relève celle de donner corps à la démocratie participative. Toute initiative nouvelle peut donc légitimement s'appuyer sur cette idée, même aux yeux des partis et des gouvernements, a fortiori des institutions européennes. Il ne s'agit pas de mettre la démocratie représentative au rencart, en dépit de la défiance actuelle des citoyens pour leurs élus, mais de partir des citoyens au lieu de les prendre au dépourvu. D'ailleurs l'idée d'une assemblée, composée de citoyens, repose nécessairement sur une forme de représentativité. Simplement, comme l'application du principe électif ne va pas sans partis, que les partis ne vont pas sans classe politique professionnelle, que la professionnalisation, perçue comme la mainmise de quelques-uns sur le débat public et sur le pouvoir de décider dans l'intérêt de tous, ne va pas sans alimenter la peur d'un dessaisissement, laquelle est, d'ailleurs, s'agissant de l'Europe, l'une des composantes, la plus respectable, du souverainisme, il faut se tourner vers un autre principe, le principe stochastique: le tirage au sort.

C'est vieux comme la Grèce antique ou comme le jury d'assises et ne pose aucune difficulté opérationnelle insurmontable.

Mais l'idée d'une assemblée européenne de citoyens procédant de l'initiative populaire est elle-même impraticable pour les raisons budgétaires et linguistiques déjà mentionnées. On peut l'envisager non pas comme un point de départ, comme la Commission le propose, mais comme un point d'arrivée d'un lent processus de maturation qui demandera des années, un temps auquel il faut laisser le temps. Alors, ces assemblées doivent-elles être nationales, au risque de reproduire, après récupération par les gouvernements et les administrations du contrôle politique des opérations, l'expression d'intérêts nationaux qu'il faudrait alors entreprendre de rapprocher selon la méthode éculée de la diplomatie, qui est tout sauf transparente? Surtout pas, dans l'assemblée européenne réunie ensuite, où les citoyens délégués ne représenteraient plus eux-mêmes, dans la réalité individuelle concrète de chacun, comme image de tous les Européens, mais ces fictions abstraites qu'on nomme nations, ces apprentis diplomates auraient tôt fait de s'arc-bouter sur des positions irréconciliables, vérifiant une fois de plus l'incapacité de décider à l'unanimité des Etats. Les gouvernements excellent à ce jeu, s'y complaisent et s'y perdent. Laissons-leur, nous citoyens européens, ce plaisir indécent. Nous avons mieux à faire: partons de la vraie dynamique européenne qui s'élabore dans nos lieux de vie et de travail, dans les territoires, par la libre circulation et la cohésion, et dans les entreprises, par le marché unique et le dialogue social, et recherchons l'appui des élus de proximité pour nous réapproprier le projet qui a engendré cette dynamique, pour l'amplifier, et la pérenniser par la constitution d'une démocratie européenne accomplie et exemplaire.

Un processus donc, qui parte d'expériences pilotes d'assemblées de citoyens, voire d'une seule, réunie dans une région ou dans une ville, à l'initiative des pouvoirs locaux, qu'il s'agit de convaincre. Les concours viendront à la fois des budgets locaux et des milieux économiques, qu'il faudra solliciter. Il n'existe aucun obstacle à des initiatives spontanées, à condition de s'accorder sur un schéma généralisable, défini par un comité de sages, réuni à l'initiative de la région ou de la ville décidée à donner le signal de départ ou des assemblées représentatives de la société civile. Il suffit de quelques règles communes de nature à faciliter l'agrégation ultérieure des travaux de ces assemblées régionales par une assemblée européenne de citoyens, eux-mêmes tirés au sort et porteurs des projets locaux. Tous les temps de la participation peuvent être pris en compte dans cette démarche:

- l'expression: les citoyens tirés au sort devront exprimer leurs attentes, comme l'ont fait les conventionnels eux-mêmes au début de leurs travaux: ils devront cependant veiller à cantonner cette expression dans l'ordre constitutionnel, donc à laisser à d'autres enceintes, existantes, éventuellement à réformer, ou à créer, le soin d'opérer, dans le respect de la constitution à venir, les choix politiques qui incombent normalement aux majorités et aux équipes gouvernementales successives dans le cadre de l'alternance;
- l'information: les citoyens tirés au sort devront recevoir, ou pourront solliciter, l'information nécessaire pour appréhender en connaissance de cause les réalités européennes du moment, choisir entre des solutions éprouvées de systèmes de gouvernement ou imaginer des innovations viables. C'est à cette condition qu'ils ouvriront le champ des possibles, évitant ainsi de s'enfermer dans de fausses alternatives, préformatées par tel ou tel, et qu'ils se garderont des manoeuvres visant à déprécier leurs travaux au nom de la compétence et de la technicité;
- la consultation: les citoyens tirés au sort devront pouvoir consulter librement et largement autour d'eux dans leurs entreprises et leurs communes, les plus qualifiés comme les moins qualifiés, afin d'éprouver la recevabilité juridique, l'acceptabilité politique et l'applicabilité pratique de telle ou telle disposition constitutionnelle en projet. Cette consultation présente l'avantage d'élargir encore le champ de la participation, un peu comme le marché unique depuis son achèvement laisse peu d'acteurs de la vie économique en dehors du jeu européen;
- la délibération: limiter la participation populaire à une consultation référendaire présente cet

inconvenient majeur de ne pas offrir aux votants l'occasion de délibérer entre eux, ce qui est tout le contraire de la vraie démocratie directe, celle de l'agora grecque, où le pour et le contre étaient longuement pesés avant que la décision soit soumise au vote. L'assemblée de citoyens tirés au sort vote après en avoir délibéré, mais sans que les options soient conditionnées, comme dans les assemblées parlementaires, par l'appartenance à un parti et la dépendance à l'égard de son appareil;

– la concertation: au cours de la préparation du projet, l'assemblée, dont les travaux seront évidemment publics, ne manquera pas d'être sollicitée par de multiples pressions, plus ou moins bien intentionnées: elle devra évidemment écouter (groupes de pression, forces morales, syndicats, milieux économiques...), et faire la part des aspirations et des intérêts, peser les mises en garde et les encouragements, mais le temps et les moyens de la concertation avec les institutions régionales et les instances représentatives de même niveau, ou pour l'assemblée européenne issue des assemblées régionales, de niveau européen et national, ne pourra être offert qu'à un petit nombre de délégués élus par leurs pairs. La disponibilité (garantie de revenu), condition de cette délégation, compte parmi les coûts de cette participation citoyenne au processus constitutionnel;

– la décision: elle sera nécessairement étagée; rien n'interdit à la première assemblée de ce type d'élaborer une constitution complète; cependant, dès qu'une autre région désignera son assemblée de citoyens, les deux assemblées, et toutes les suivantes, devront fonctionner en réseau, en s'écoutant mutuellement et en échangeant leurs critiques afin de rapprocher leurs points de vue; ce fonctionnement en réseau permet d'éviter à la fois l'incompatibilité finale entre des projets préparés en vase clos et totalement divergents et la renationalisation du processus déjà évoquée où les gouvernements nationaux useraient de leur ascendant pour priver le processus d'une authentique européanité; elle facilite enfin la popularisation d'aménagements institutionnels étrangers à la culture nationale;

– l'évaluation: si le processus va à son terme, après la généralisation des expériences initiales à toutes les régions d'Europe, rien n'interdit de pérenniser cette méthode au delà de l'adoption de la constitution par référendum européen et de l'entrée en vigueur de cette loi fondamentale, sous la forme d'une évaluation permanente du jeu institutionnel, donnant lieu, de loin en loin, à des propositions d'amendements constitutionnels destinés à parfaire le texte fondateur. La politique européenne y gagnerait une source de renouvellement permanent.

Rien de tout cela n'est inaccessible. Il suffit au départ de la volonté d'une poignée d'hommes et de femmes, déterminés à donner aux Européens la chance d'exister en tant que peuple, qui leur a été déniée jusqu'à maintenant par les Etats-nations. C'est pourquoi l'assemblée européenne des citoyens réunie au terme de la généralisation du processus à toute l'Union méritera le nom de Congrès du Peuple européen. D'un peuple unique mais divers de toutes ses nations et de toutes ses langues, préservé de l'uniformité par l'ancrage territorial de ses communautés de culture et par l'infini métissage et l'hybridation incessante qui n'ont jamais cessé de caractériser la (méta)culture européenne malgré la tentative suicidaire d'ériger en Europe des cloisons étanches.

Idée de l'Italien Altiero Spinelli, le premier Congrès du Peuple européen réunissait des citoyens choisis par leurs concitoyens à l'occasion d'élections primaires tenues d'abord à Turin, puis à Lyon, à Darmstadt, à Ostende, de 1957, année de la signature du Traité de Rome, à 1960. Un projet de Traité portant convocation d'une Assemblée constituante fut jugé « indésirable » par l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes, issue du suffrage indirect. Cette action a échoué pour plusieurs raisons: l'organisation d'élections primaires est lourde, son coût financier dissuasif, les citoyens étaient en proie à une dépolitisation croissante et le changement de la politique française en

1958 fermait l'horizon à toute velléité de démocratie représentative, a fortiori participative, européenne. Aujourd'hui, le tirage au sort, l'Internet, l'émancipation des régions et des pouvoirs locaux à l'égard des capitales nationales, générale en Europe, la demande croissante de participation et l'aval donné par les gouvernements à la 'constitutionnalité européenne' de la démocratie participative garantissent le succès.

Au stade de la généralisation du nouveau Congrès du Peuple européen à toute l'Union ou du référendum européen, nous entendrons naturellement de nouveau l'argument de l'impossibilité matérielle d'organiser une opération aussi lourde en respectant les habitudes électorales ou politiques de chaque pays. Mais une Union qui a pu remplacer du jour au lendemain les billets et les pièces de onze monnaies nationales par des espèces uniques, sous les yeux ébahis du monde et en soulevant l'admiration de la presse américaine, qui comparait la difficulté logistique de l'opération au jour J, peut aussi organiser les travaux d'une assemblée européenne de citoyens ou une consultation populaire européenne au suffrage universel le même jour dans tous ses Etats membres.

Alors que les citoyens s'interrogent sur le sens de l'intégration européenne, ce sens que les gouvernements ne savent plus expliquer et assumer expressément, les assemblées européennes de citoyens offriront à chacun d'entre 'nous Européens' le moyen de peser sur l'avenir et à un échantillon représentatif d'entre 'nous Européens' le soin de donner à l'Union le 'bon gouvernement' dont elle a besoin pour préparer l'avenir de nos enfants; avant que les plus audacieux d'entre eux n'aient d'autre choix qu'émigrer sous d'autres cieux pour y trouver la chance de prospérer ou la fierté de jouer 'en première division'.

A nos élus d'abord, puis le moment venu à nos gouvernements, de se déterminer par rapport à cette initiative: selon l'attitude qu'ils adopteront et le discours qu'ils tiendront, gageons qu'ils se rangeront, comme Spinelli l'anticipait, d'un côté en 'immobilistes', qui s'évertueront à interposer une dernière fois les Etats-nations, comme écran protecteur de privilèges d'appareil et de rentes de situation, entre les Européens et leur Union, et à juger 'indésirable' l'idée même d'une constitution européenne, et de l'autre en 'innovateurs', catalysant le processus, qui portera insensiblement, sans nier les nations mais en les chérissant toutes également, à la naissance d'un peuple européen fier de son projet et de ses succès et d'une société exemplaire de paix, de liberté et de justice, préparée à contribuer efficacement à une gouvernance planétaire.