

Le plan P, un projet de constitution pour les peuples d'Europe : résumé

ATTAC Rhône, ATTAC Torino, ATTAC Liège, ATTAC Catalunya
Lyon, Turin, Liège, Barcelone, le 14 mai 2009

La mondialisation économique et financière est le produit d'une série de décisions *politiques*. Mais l'orientation et la portée des décisions politiques sont elles-mêmes conditionnées par un cadre, celui des *institutions*. S'il est indispensable d'entretenir des résistances sur le terrain politique, cela ne saurait suffire pour combattre durablement la domination : il faut redonner à notre régime une *constitution*.

Après avoir exploré le champ des possibles et du souhaitable dans la construction européenne ¹, nous avons rédigé, de 2007 à 2009, à partir de textes existants, un projet de constitution. Ce projet fournit un exemple concret de ce que pourrait être un projet constitutionnel alternatif. Sa diffusion vise à susciter des débats dans l'optique d'une future Assemblée constituante européenne, chargée de rédiger un texte fondateur qui soit soumis ensuite à un référendum européen. Nous présentons dans ce document les principales innovations introduites par le *Plan P, projet d'une constitution pour les peuples d'Europe* ² : "P" comme "peuples".

- **Aspects formels**

- Un texte court : 18 pages, 54 articles.
- Des clauses claires et concises ; pas de dispositions croisées.

- **L'Europe des citoyens : une république unissant des peuples, non des États**

- L'innovation la plus décisive pour la démocratie tient sans doute à la forme *fédérale* de l'Europe : gouvernement issu de la majorité du Parlement élu par les citoyens, double citoyenneté nationale et fédérale, État fédéral. C'est une rupture avec la *confédération* travestie ³ qu'est l'actuelle Union européenne (seul le Parlement, élu au suffrage universel distingue l'Union actuelle d'une confédération, union d'États, mais ce Parlement a excessivement peu de pouvoirs). Ce changement est déterminant pour restaurer la *séparation des pouvoirs* (fondement essentiel d'un régime constitutionnel, avec la garantie des droits fondamentaux) et la souveraineté populaire.
- *L'union des Peuples d'Europe* ne repose pas sur un *traité*, contrat passé entre États, mais sur une *constitution*, adoptée et modifiée par référendum, simultanément, par chacun des peuples européens. Elle n'a pas d' "États membres", mais des "*Nations membres*".
- Aucun membre ou délégué des pouvoirs exécutifs nationaux n'exerce simultanément de fonction au plan européen.

¹ Quelle Europe construire ? Les termes du débat : http://local.attac.org/rhone/article.php3?id_article=868

² Le plan P, un projet de constitution pour les peuples d'Europe : http://local.attac.org/rhone/article.php3?id_article=1464

³ Voir l'analyse détaillée du Traité de Lisbonne : http://local.attac.org/rhone/article.php3?id_article=1121

- Le Parlement européen, désigné par l'ensemble des citoyens, exerce le contrôle principal sur les institutions européennes. Le gouvernement fédéral émane directement de lui et de lui seul. Le Parlement nomme les membres de l'organe constitutionnel et du tribunal. Son pouvoir législatif, étendu à toutes les matières attribuées au plan fédéral, n'est limité que par le référendum d'initiative citoyenne.
- Les "sénateurs" européens, représentants des nations membres en tant qu'entités distinctes dotées d'intérêts potentiellement contradictoires, émanent, eux, des *parlements* nationaux et/ou régionaux (selon le mode de scrutin choisi par chaque nation membre).
- **Une hiérarchie des normes claire et stricte**
 - La constitution reprend sa place au sommet de la hiérarchie des normes : *toute clause contenue dans un traité, contraire à celle-ci, se trouve, de droit, nulle et non avenue.* (I-5)
 - Dans le champ de ses compétences, le droit de l'Union prime celui des *États européens* (I-5 ; II-10-3) mais la séparation des compétences est stricte. Pour les compétences partagées, la *primauté* est accordée soit à l'Union soit aux États, et se traduit en termes opérationnels : *pouvoir de décider qui de l'Union ou des États est mieux à même de réaliser tous les objectifs de l'action envisagée* (II-10-2) et de *décider des orientations et principes de la politique commune* (II-11-2). L'Union ne peut s'attribuer de nouvelles compétences (II-10-1), sauf à modifier sa constitution, ce qui requiert l'accord des peuples (II-19-2).
 - Le partage des compétences entre Union et États, tel que nous l'avons défini, n'est qu'indicatif. Ces choix sont donc très ouverts.
 - Les objectifs de l'Union sont fondés essentiellement sur la garantie des droits fondamentaux des individus (I-8). L'Union et les États européens assument chacun séparément, au sens politique et en termes opérationnels, la mise en œuvre du droit lié à leurs compétences respectives. Cette condition n'est sans doute pas suffisante, mais elle permet en bonne part de résoudre le problème des conflits de compétence, lorsqu'une décision a des conséquences dans deux compétences au moins. Le passage à une structure *fédérale* de l'Union suffit largement à placer les responsabilités politiques là où sont les pouvoirs. Avec l'Union européenne actuelle, les directives, pour être appliquées, doivent d'abord être transposées dans les dispositions législatives des États membres. L'Union actuelle recourt également aux moyens de ces derniers en matière exécutive et judiciaire. Cela tient au fait que l'Union européenne repose sur des traités. Dans la constitution proposée, les États sont représentés dans la Chambre haute, issue des parlements nationaux et régionaux, qui vote les lois avec le Parlement et dispose d'un droit de veto à la majorité des 2/3 (II-24-d). Elle peut également déposer un recours auprès de la Cour de justice, laquelle assure le respect des règles de partage des compétences (II-10-3).
- **Un rapport au droit international fondé sur les droits des individus**
 - L'Union contribue au développement du Droit international *lorsqu'il est fondé sur les droits de l'individu*. Elle *prend les dispositions pour que soit respecté le droit d'asile, et définit une politique d'immigration et d'accueil conforme aux conventions internationales et au respect des droits fondamentaux.* (I-2-2)
 - L'Union, dans le cadre de ses compétences, *impose et garantit des modèles de production, de consommation et de répartition des richesses naturelles qui permettent à tous les êtres humains de vivre dignement, et respectent l'écosystème sans compromettre la satisfaction des besoins essentiels des générations futures et ceux des autres peuples de la planète.* (I-2-4)
- **Une séparation des Pouvoirs semblable à celles des systèmes parlementaires**
 - Le Parlement fédéral est composé d'un Parlement (II-21) et d'une Chambre haute, équivalent d'un sénat (II-24). Les députés sont pour moitié élus par circonscription, à raison d'un député pour deux millions d'habitants, avec un minimum d'un député par nation membre, et pour moitié élus au scrutin proportionnel intégral – ou tirés au sort⁴ – sur liste européenne. Cette option a été introduite pour susciter le débat. Le tirage au sort des représentants (parmi les

⁴ *Principes du gouvernement représentatif*, B. Manin ou « *Tirage au sort ou élection ? Démocratie ou aristocratie ?* », É. Chouard : http://www.agoravox.fr/article.php3?id_article=19301

volontaires) peut être combiné à l'élection, en formant un stade du processus de sélection. Praticqué directement, il mérite réflexion (il n'a rien d'un principe nouveau) pourvu qu'il soit assorti de mécanismes de contrôle tout aussi démocratiques. Les membres de la Chambre haute (II-24-a) sont pour partie élus par chaque parlement national ou régional des États européens, en nombre proportionnel aux populations représentées, et pour partie élus par les parlements nationaux à raison de quatre élus par parlement national des États européens. Ces modalités visent notamment à respecter le plus strictement possible le principe d'égalité des citoyens.

- Le Gouvernement de l'Union (II-23) est exercé, sous l'autorité du Premier ministre, par un Conseil des ministres. Il émane du seul Parlement. Ce dernier peut le censurer.⁵
- Nous avons introduit un Président de l'Union (II-22), mais ses pouvoirs sont limités, voire symboliques (excepté un rôle de représentation au plan international.) : c'est une option pouvant être abandonnée sans rompre l'équilibre institutionnel proposé.
- La Cour de justice, cour constitutionnelle, est composée de trente juges, renouvelés par tiers tous les trois ans, non renouvelables et inamovibles. Les membres du Tribunal, qui est chargé du respect des lois de l'Union, sont élus pour six ans, par moitié tous les trois ans. Ils sont renouvelables une fois. Les juges, les avocats généraux et les membres du Tribunal sont désignés par le Parlement, après rapport d'un comité d'évaluation nommé par le Parlement et la Chambre haute à parité égale. (II-25-a)
- La distribution des pouvoirs dévolus aux organes législatifs, exécutif et judiciaire est assez classique : le Parlement vote les lois proposées par des députés, par des membres de la Chambre haute ou par le gouvernement; le gouvernement établit le budget, que le Parlement vote. Les propositions issues d'initiatives citoyennes étant soumises au référendum, le Parlement ne les vote pas. Il est toutefois souhaitable qu'il en débattenne.

• **Référendum : usages et portée démocratiques**

- **La souveraineté du peuple est imposée en matière constituante**, ce qui, par-là même, sépare le pouvoir constituant des pouvoirs constitués : *la présente Constitution est soumise à un scrutin européen organisé, le même jour, auprès de l'ensemble des citoyens de l'Union* (III-48) ; toute *modification de la Constitution* (III-53 ; II-19-2), et tout *traité définissant des règles d'élaboration de politiques internationales* (II-19-1) doivent être ratifiés *par référendum*. Le référendum sur initiative des gouvernants n'est prévu dans aucun autre cas.
- Le **référendum d'initiative populaire** est instauré (II-19-3). Sa portée inclut : l'édiction, la modification ou l'abrogation de lois, l'abrogation d'arrêtés et la (non) ratification de traités internationaux déjà approuvés par l'Union (le seuil pétitionnaire, déclencheur du référendum, étant fixé à 1% des électeurs).
- Un nombre minimum de députés des parlements nationaux peut imposer la tenue d'un référendum sur un projet de loi (II-19-5).

• **Un droit à l'information honnête et pluraliste qui ne reste pas lettre morte**

- *Les citoyens ont le droit d'accéder facilement à une information pluraliste et contradictoire, et de soumettre au débat public analyses, questions et propositions* (II-36) : ni la liberté ni l'égalité politiques ne sont possibles sans le relais efficace de médias honnêtes et pluralistes.
- **Un service public d'information**⁶ (II-36). L'affiliation y est libre (les journalistes concernés ne sont pas des fonctionnaires) ; elle n'impose aux associations de journalistes affiliées que le *respect de la Charte dite de Munich*⁷ et l'obligation *d'élire eux-mêmes leurs cadres dirigeants*. Son financement et le contrôle du respect de la déontologie journalistique relèvent d'une

⁵ Cette censure se fait à la majorité simple (II-21-a) (majorité des deux tiers dans l'Union européenne actuelle).

⁶ Afin que soit garanti le droit des citoyens à l'information, la Constitution doit intégrer certains principes, formulés notamment par les *états généraux pour des médias soustraits à l'emprise des pouvoirs économiques et politiques* (<http://www.acrimed.org/article2453.html>).

⁷ "*Déclaration des devoirs et des droits des journalistes*", charte adoptée en 1971 par un congrès de journalistes : <http://www.acrimed.org/article29.html>. Le respect de certains droits des journalistes, fondés sur le devoir d'informer devient ainsi une obligation pour l'État.

assemblée indépendante de tout autre pouvoir public : *la Chambre des médias publics*. Les membres de cette Assemblée sont pour moitié élus et pour moitié tirés au sort parmi les citoyens. Les organes de presse affiliés au service public bénéficient seuls du financement de l'État et sont en outre financés avec des limites par les citoyens. La diffusion de réclame est interdite dans tout organe de presse public.

- *Citoyens et résidents peuvent accéder aux documents de toute nature des institutions, sauf si la loi l'interdit pour des raisons d'intérêt public ou privé ; les chambres parlementaires siègent en public* (II-37).

• **Un cadre économique libéré des féodalités**

- Si la mission du système européen de banques centrales inclut à la fois *l'emploi, le développement économique soutenable et la stabilité des prix* (II-29-2), le pouvoir de la Banque centrale européenne est par ailleurs réduit à un rôle purement exécutif, dans le cadre d'**un régime monétaire doublement modifié** :

- *La monnaie confiée aux institutions ne pourra financer que des dépenses publiques d'investissement. L'amortissement et les dépenses de fonctionnement des pouvoirs publics doivent être financés par l'impôt* (II-29-6). Dans ces conditions, *les budgets de l'Union et des États européens doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* (exceptionnellement, dans un *cadre financier pluriannuel* : II-39 à 41).

- C'est au Parlement européen (conseillé par la Cour des comptes) de *décider de la part des investissements publics apportée par création monétaire, dans le cadre de l'exercice des compétences de l'Union*.

Le Plan P revient ainsi sur une réforme néolibérale ayant privé les pouvoirs publics du pouvoir de battre monnaie, et d'en user sans intérêt.⁸

Rien ne saurait justifier qu'on laisse la jouissance de l'émission de monnaie à des pouvoirs privés et le contrôle de cette émission à des instances publiques entièrement indépendantes, donc à la merci des premiers⁹.

La règle selon laquelle **la Banque centrale européenne est seule autorisée à créer de la monnaie en euros** (II-29-3) vaut pour la monnaie sous toutes ses formes : fiduciaire (en billets et pièces), mais aussi scripturale / temporaire (électronique, virtuelle), ce qui impose un cadre strict au régime du crédit bancaire.¹⁰

- Sont supprimées les dispositions d'inspiration néolibérale : la libre circulation des services, des marchandises et des capitaux, et la liberté d'établissement, ne sont garanties qu'à l'intérieur de l'Union, et dans le cadre de politiques fiscales, sociales et environnementales préalablement harmonisées. Une interdiction d'agir s'adressant aux pouvoirs publics dans une constitution ne peut exister que dans le but de protéger les libertés civiles et politiques des individus¹¹.
- Rapprochement des législations sur les entreprises et des législations fiscales. (II-34)

• **Séparation du politique et du religieux**

- Séparation institutionnelle du politique, d'une part, du religieux et du philosophique d'autre part. (I-1)

⁸ Cette disposition législative (art. 25 de la loi du 3 janvier 1973 ; art. 3 de la loi du 4 août 1993, en France) a été promue au rang "constitutionnel" dans l'Union européenne (art. 104 du traité de Maastricht ; art. 123-1 du TFUE consolidé) : « *Il est interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales des États membres [...] d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes ou organismes de l'Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres ; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la Banque centrale européenne ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite.* »

⁹ F. Morin, *Le nouveau mur de l'argent* (éd. Seuil, 2006) et F. Lordon, *Quand la finance prend le monde en otage* : <http://www.monde-diplomatique.fr/2007/09/LORDON/15074>

¹⁰ Voir les propositions de M. Allais, *La crise mondiale d'aujourd'hui*, édition Clément Juglar, 1999.

¹¹ Contre des lois arbitraires : « *La Loi n'a le droit de défendre [c'est-à-dire d'interdire] que les actions nuisibles à la Société* » : art. 5 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ; voir aussi la tournure des dix premiers amendements de la constitution américaine.

- **Langues : pluralisme et langue commune**

- Sont en usage, pour les documents et les relations intra-communautaires, chacune des langues des États européens, en plus de la langue commune que l'Union pourra mettre en place (III-52).

- **Ce qu'il reste à faire, entre autres**

- Une liste de droits fondamentaux, prévue pour être introduits dans la constitution (I-8). Pour cette liste, il serait souhaitable de réunir les contributions de divers groupes de travail et des nombreux mouvements sociaux et politiques d'Europe.
- Le partage des compétences entre Union et États, tel que nous l'avons défini, n'est qu'indicatif, voire illustratif. Ces choix doivent émaner des mouvements sociaux et politiques d'Europe.¹²
- Débattre et statuer sur les aspects militaires. Certains de nos confrères (notamment allemands) désirent un texte résolument pacifiste : une telle orientation ne signifie pas l'absence, dans la Constitution, de dispositions relatives au domaine de l'armée et de l'armement, au contraire. Quel que soit le choix adopté, cette compétence devrait relever du plan fédéral.
- Compléter le chapitre monétaire par des dispositions relatives au contrôle des changes pour la zone euro (cela relève également des compétences fédérales). Celles-ci devraient être accordées notamment avec les règles du commerce extérieur.¹³
- Revoir les dispositions sur la « *lutte contre les paradis fiscaux où qu'ils se trouvent* » (I-42-1).¹⁴

¹² Ce partage n'est pas déterminant pour le choix de la forme juridique de l'Europe, et il n'est pas primordial, pourvu qu'il attribue au niveau fédéral un ensemble cohérent de compétences, et à condition qu'il maintienne au plan national des compétences permettant de régler ce qui constitue les fondements de la vie locale et de la culture nationale. Il s'agit également d'en prévoir le cadre, le partage pouvant évoluer au gré de la volonté des peuples.

¹³ Pour cet aspect, de même que pour celui des règles communes du commerce extérieur, on pourra notamment se référer à la Charte de la Havane de 1948 (http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f.pdf), charte récemment "redécouverte" par ATTAC.

Voir aussi le projet de constitution d'une Europe fédérale adopté en 1944 par le *comité juridique du mouvement Paneurope et le Research Seminar for Post-War European Federation* (<http://www.ena.lu/>). Son article 66 introduit un fondement fiscal lié au commerce intérieur et extérieur : « *Le revenu de l'Union inclura également les montants nets des droits d'importation prélevés par les États membres dans le cadre du commerce intérieur et cinquante pour cent du montant net des droits d'importation prélevés sur des marchandises venant de l'extérieur de l'Union.* »

¹⁴ Pour les paradis fiscaux situés hors de l'Union européenne, cette disposition vague doit être déclinée en clauses décrivant notamment des critères et des modalités d'exclusions aux conditions de libre échange / circulation. C'est par ces précisions dans la manière d'adresser des obligations aux pouvoirs publics européens qu'elles seront moins "belliqueuses" (dans le domaine international, « *la force fait le droit* ») et maîtrisables par les citoyens.