



# Le Groupe constitutionnel européen: comment contraindre le pouvoir du gouvernement au niveau européen

*par*  
*Roland Vaubel*



**Roland Vaubel** a étudié l'économie dans les universités de Kiel, Oxford et Columbia (New York). Il a enseigné dans les Universités de Chicago, Erasmus Rotterdam et est Professeur d'économie à l'Université de Mannheim. Il est membre du Conseil consultatif universitaire du ministère de l'économie de l'Allemagne et membre de l'Institut des affaires économiques (Londres). Il s'est tout particulièrement intéressé aux questions monétaires et à la concurrence entre juridictions.



Le Groupe Constitutionnel Européen (*European Constitutional Group, ECG*) est une association qui réunit actuellement quinze libéraux – économistes, juristes et historiens – de dix pays européens<sup>1</sup>. Il est indépendant et financièrement autonome. Chaque réunion est organisée par l'un des membres du groupe dans la ville où il demeure. Ces réunions se tiennent à intervalles irréguliers, suivant les besoins.

Le groupe a été fondé en 1992 et a publié trois versions d'un projet de Constitution pour l'Union Européenne – le premier en 1992 et le dernier en 2006<sup>2</sup>. L'idée de rédiger un Traité Constitutionnel a été reprise de la « Convention européenne pour l'avenir de l'Europe » réunie en 2003 sous la direction de Valéry

---

<sup>1</sup> Les membres du groupe sont: Prof. Peter Bernholz, président (Univ. Basel), Dr. Gunnar Beck (Reader in European Law, SOAS, Univ. of London), Prof. Charles B. Blankart (Humboldt Univ. de Berlin et Univ. Luzern), Prof. Francisco Cabrillo (Univ. Complutense Madrid), Dr. Detmar Doering (Friedrich Naumann Stiftung, Berlin, aujourd'hui à Prague), Prof. Lueder Gerken (Univ. Freiburg et directeur du Centrum für Europäische Politik, Freiburg), Elena Leontjeva (présidente du Lithuanian Free Market Institute, Vilnius), Prof. Thomas Mayer (Univ. Witten-Herdecke et directeur du Flossbach von Storch Research Institute, Köln), Prof. Angelo Petroni (Univ. di Roma, La Sapienza), Prof. Pascal Salin (Univ. Paris-IX-Dauphine), Prof. Friedrich Schneider (Univ. Linz), Prof. Jiri Schwarz (Univ. of Economics, Prague), Peter Stein (Stein Brothers, Stockholm), Prof. Roland Vaubel (Univ. Mannheim) et Frank Vibert (Senior Visiting Fellow, London School of Economics).

<sup>2</sup> 1. „A Proposal for a European Constitution“, Décembre 1993 (European Policy Forum, London). Une version condensée de cette proposition a été publiée en 1997. 2. „A Basic Constitutional Treaty“, Juin 2003. Ce travail a été résumé en 2004 dans un article publié dans une revue scientifique: Peter Bernholz et al., „An Alternative Constitutional Treaty for the European Union“, *Public Choice* 91 (2), 451-68. 3. „A Proposal for a Revised Constitutional Treaty“, Avril 2006. Les trois textes ont été envoyés au Conseil européen. On peut les obtenir en écrivant à l'auteur (e-mail: vaubel@uni-mannheim.de) ou sur son site ([www.uni-mannheim.de/vaubel](http://www.uni-mannheim.de/vaubel)).



Giscard d'Estaing. Cependant le groupe a formulé critiques et oppositions au projet de la Convention dans une déclaration publiée par le Frankfurter Allgemeine Zeitung (21.03.05), le Financial Times de Londres (23.03.05), NRC Handelblad (24.03.05) et Le Figaro (24.05.05). Le groupe a soutenu que le projet de constitution étendrait les pouvoirs du gouvernement de l'Union Européenne (UE) au lieu de le limiter. Puisque ce projet de Constitution a été rejeté par referendum en France et ailleurs il a été formellement abandonné mais de larges parties en ont survécu dans le traité (ou plutôt les deux traités) de Lisbonne. Par la suite, l'ECG a envoyé trois lettres ouvertes sur le Brexit et la réforme de l'eurozone au Président du Conseil Européen et au Président de la Commission Européenne<sup>3</sup>.

L'ECG propose une analyse économique de la politique. Il met l'accent sur les motivations et les intérêts personnels des acteurs de la vie politique. Alors que dans la littérature officielle les constitutions sont considérées comme des instruments de concentration du pouvoir, le traité constitutionnel tel que l'envisage l'ECG est conçu pour contraindre le pouvoir du gouvernement – en l'occurrence le pouvoir central européen. Le groupe soutient que l'Union Européenne (UE) manque de limites constitutionnelles. L'ECG applique des principes constitutionnels libéraux comme la subsidiarité, la proportionnalité, la délégation et la séparation des pouvoirs pour critiquer l'actuel montage institutionnel de l'Union Européenne.

La subsidiarité confère la charge de la preuve à ceux qui veulent centraliser. Ils ont à donner les raisons pour lesquelles, de leur point de vue, les objectifs du traité ne peuvent être correctement atteints par les Etats membres, et sont mieux

---

<sup>3</sup> Elles ont été publiées sur le site [www.wirtschaftlichefreiheit.de](http://www.wirtschaftlichefreiheit.de) en décembre 2015 et Mars 2018 et sont aussi disponibles sur le site de l'auteur.



réalisés au niveau de l'Union (*art 5 sect 3 du Traité de l'UE*). Cependant la question cruciale n'est pas de savoir qui doit donner ces raisons, mais qui décide de leur pertinence. L'ECG critique le fait que la validité des raisons invoquées soit évaluée par les acteurs de l'UE qui ont évidemment un intérêt personnel à centraliser le pouvoir politique au niveau de l'UE. De la sorte, les principes de subsidiarité et de proportionnalité, tels qu'ils sont prévus par le Traité, ont toujours été sans effet aucun.

Le principe de séparation des pouvoirs de Montesquieu est clairement incompatible avec le rôle législatif et quasi-judiciaire de la Commission Européenne. En dépit du fait qu'elle détient le pouvoir exécutif, la Commission a le droit, et en réalité le monopole, de l'initiative législative, et elle agit enfin comme un organe quasi-judiciaire de première instance en matière de politique commerciale et de concurrence. Les membres du Parlement Européen sont sans doute les seuls parlementaires au monde qui n'ont pas le droit de déposer une proposition de loi.

Ainsi que l'ECG le souligne avec insistance, la centralisation de la politique donne à l'Etat davantage de pouvoir sur les citoyens. Par contraste l'ECG, en s'opposant à la centralisation, vise à protéger la liberté individuelle.

## **Les propositions de l'European Constitutional Group**

### **1. La Commission Européenne**

A) Le droit d'initiative législative devrait être totalement transféré de la Commission aux membres du Parlement Européen et au Conseil.

Depuis le traité de Maastricht (1993) le Conseil et le Parlement ont acquis le droit de « solliciter » la Commission pour qu'elle présente des propositions de lois



(art. 225 et 241 du *Traité*). Mais la Commission a précisé presque immédiatement qu'elle ne se sentait pas liée par de telles requêtes (SEC (95) 731). D'après la Commission le faible nombre de requêtes prouve qu'il n'était pas nécessaire de changer quoi que ce soit. Cependant, puisque la Commission a la possibilité d'ignorer les requêtes, il y a en effet peu de chances qu'il y en ait. Même quand une politique de l'UE a échoué, la Commission ne proposera pas de décentraliser la législation parce que cela réduirait son pouvoir. Ainsi la législation européenne est-elle à sens unique, celui d'une « union toujours plus étroite » (préambule du *Traité*). Ce qui est incompatible avec la subsidiarité. En revanche, le rôle législatif du Conseil peut être justifié : si ses membres ont un rôle exécutif dans leur propre pays, ils n'exercent pas de fonction exécutive au niveau européen.

- B) L'exigence d'une majorité au Conseil quand il légifère ne devrait pas dépendre de l'opinion de la Commission. Or, d'après l'article 294 section 9, il est demandé au Conseil de statuer à l'unanimité sur « les amendements pour lesquels la Commission a émis une opinion défavorable ». Cette disposition, également, confère à la Commission un pouvoir législatif.
- C) Les pouvoirs quasi-judiciaires de la Commission en ce qui concerne la concurrence et la politique commerciale, ainsi que son rôle de surveillance de la politique fiscale, devraient être confiés à des instances indépendantes. Ces réformes répartiraient le pouvoir politique et amélioreraient la séparation des pouvoirs.
- D) Le rôle de la Commission devrait être d'assister le Conseil.



Simple exécutif et administrateur, la Commission devrait être subordonnée à des ministres qui doivent entièrement leur position à des parlements. Les Commissaires, il est vrai, doivent être confirmés par le Parlement Européen, mais ils sont choisis par les gouvernements des Etats membres.

## 2. Le Parlement Européen

A) L'ECG propose d'ajouter une deuxième chambre composée de représentants des parlements nationaux tirés au sort. Elle peut opposer son veto à une législation qu'elle considère incompatible avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Comme la Commission, les membres du Parlement Européen ont grand intérêt à la centralisation au niveau de l'Union, parce que la centralisation accroît leur pouvoir. Plusieurs études simultanées sur les membres du Parlement Européen et sur le public ont prouvé que les députés veulent davantage de centralisation européenne que ne le souhaitent les citoyens. Pour éliminer ce biais centralisateur, il est nécessaire que les décisions législatives concernant la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres soient prises par d'autres institutions que celles qui peuvent prendre des décisions à l'intérieur de la compétence de l'Union. Pour éviter l'auto-sélection, les parlementaires de la seconde chambre doivent être nommés par tirage au sort parmi les factions parlementaires nationales. Différemment, les parlementaires les plus europhiles au niveau national se précipiteraient vers la deuxième chambre de l'UE. Le tirage au sort a joué un rôle important dans les institutions républicaines d'Athènes et de Venise.



- B) La deuxième chambre et le Conseil peuvent aussi se mettre d'accord pour simplifier ou annuler une précédente législation de l'UE. De telles initiatives devraient être proposées par une simple majorité du Conseil et adoptées sans changement par la deuxième chambre. La première chambre n'aurait pas le droit de bloquer ces initiatives législatives. Dans quelques domaines de la politique il peut être nécessaire de simplifier la législation, notamment la réglementation, ou de rapatrier des pouvoirs (par exemple en ce qui concerne les politiques agricoles et structurelles). Comme ni le Conseil ni la première chambre n'a intérêt à restituer des pouvoirs aux Etats membres, il faut un processus démocratique pour décentraliser la politique sans leur consentement.
- C) L'effectif de la première chambre doit être réduit.

### 3. La Cour de Justice

- A) Les juges de la Cour devraient avoir un mandat de huit ans sans reconduction.  
Actuellement les juges ont des mandats de six ans, mais peuvent être reconduits sans limite. La longueur moyenne des mandats est actuellement de neuf ans. La perspective d'une reconduction peut les rendre dépendants du gouvernement de leur pays d'origine. Comme les juges ont besoin de quelque temps pour se familiariser avec leur tâche, un mandat de huit ans semble plus approprié qu'un mandat de six ans.
- B) Il est nécessaire d'ajouter une Cour Européenne de Révision (ou Cour de subsidiarité) qui pourrait se saisir et trancher de tous les cas qui impliquent potentiellement



une attribution de compétences entre l'Union et les Etats membres.

Les juges de la Cour de Justice ont un grand intérêt à transférer le pouvoir des Etats membres au niveau UE parce que, ce faisant, ils peuvent accroître leur influence personnelle. Plus étendus sont les pouvoirs de l'UE plus nombreux, plus importants et plus intéressants sont les litiges sur lesquels les juges de l'UE peuvent trancher. Les litiges qui avaient été jusque-là intra-nationaux (par exemple conflits entre différentes institutions du même Etat membre) et qui avaient été portés devant une Cour constitutionnelle nationale deviennent ainsi des conflits tranchés par la Cour de Justice si la compétence pour la politique mise en question est transférée au niveau de l'UE. Dans 69 % des procès, la Cour de Justice tranche contre les Etats membres et en faveur de la Commission. On appelle souvent cela « un instrument d'intégration ». Cependant une Cour ne devrait pas promouvoir un programme politique. Elle devrait être un interprète impartial des traités. Ainsi faudrait-il séparer la tâche de régler des conflits au niveau de l'UE et celle de régler des conflits entre UE et Etats membres. De même que le Parlement européen a besoin d'une seconde chambre, une autre instance doit être ajoutée à la Cour de Justice.

C) Les juges à cette Cour Européenne de Révision devaient être délégués par les plus hautes Cours des Etats membres pour un maximum de six ans.

Comme pour le cas du Parlement Européen, la deuxième chambre judiciaire devrait être liée aux institutions nationales correspondantes. L'échange de juges entre le niveau national et celui de l'UE devrait améliorer l'intégration des droits européen et nationaux.





D) Tous les juges nommés dans une Cour de l'Union Européenne devraient avoir acquis une expérience de magistrat dans leur propre pays.

Actuellement, une telle obligation n'existe pas. Traditionnellement une moitié des juges manquent d'expérience. L'actuel président de la Cour et son prédécesseur sont d'anciens professeurs de droit européen et n'ont jamais servi dans un tribunal auparavant.

#### 4. Démocratie directe

A) Une majorité qualifiée des parlements nationaux (un tiers) ou d'électeurs de l'UE (un quart de un pour cent) peut lancer une pétition pour un referendum sur n'importe quelle loi ou acte qui concerne la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Le résultat aura force de loi s'il est voté par une majorité des deux tiers des votants et ce dans une majorité d'Etats membres.

Des études simultanées sur les parlementaires et les électeurs nationaux révèlent que les parlementaires sont davantage en faveur de la centralisation de l'UE que les citoyens eux-mêmes. Une possible explication est que les élus européens tendent à partager l'intérêt de leurs gouvernements pour des cartels politiques internationaux concernant la fiscalité et la réglementation. L'ECG croit que, dans une démocratie, les citoyens devraient être les souverains en dernier ressort.

B) Tout accroissement de la limite du cadre financier (exprimé en pourcentage du Produit Intérieur Brut de l'Union) devrait avoir reçu le soutien d'une majorité



simple des électeurs votant dans chacun des pays net contributeurs.

Les recettes budgétaires de l'UE sont fixées à l'unanimité par les Etats membres, mais s'agissant des dépenses les politiciens nationaux sont davantage portés à les accroître que les contribuables. Cela est particulièrement vraisemblable dans les Etats membres qui versent davantage de contributions au budget de l'UE qu'ils n'en reçoivent en retour sous forme de dépenses de l'UE.

C) Les amendements aux traités devraient être préparés et adoptés par une conférence interparlementaire des parlements nationaux ; ils devraient être soumis à referendum dans chaque Etat membre et être ratifiés par chaque parlement national. Le referendum est exécutoire pour le parlement de l'Etat membre si sa pratique constitutionnelle prévoit les referenda législatifs.

Actuellement les amendements doivent être adoptés par une conférence intergouvernementale ou par le Conseil Européen avant d'être soumis aux parlements nationaux ou directement aux citoyens (suivant les dispositions constitutionnelles nationales). Cela signifie que les Parlements sont confrontés à des offres à prendre ou à laisser, sans pouvoir amender les traités et aller contre la volonté des gouvernements, en particulier ils ne peuvent retirer des pouvoirs aux gouvernements. Cela est incompatible avec les principes de la délégation de pouvoirs.

D) L'ECG est opposé à la clause tendant à conférer des pouvoirs exorbitants à l'UE. Aujourd'hui, sous certaines conditions, le Conseil agissant à l'unanimité sur une proposition de la Commission, et après avoir obtenu



l'accord du Parlement Européen, peut adopter des mesures même si « les traités n'ont pas accordé les pouvoirs nécessaires (*art.352 sc.1 TFUE*) ». Cette clause ampute les pouvoirs des parlements nationaux, elle est incompatible avec le principe de la délégation de pouvoirs.

- E) Une minorité qualifiée de parlements nationaux devrait pouvoir bloquer toute nouvelle mesure proposée et, avec l'accord d'une majorité simple du Conseil, résilier toute directive ou réglementation existante.
- F) Chaque État membre devrait se voir reconnaître le pouvoir d'instituer une « disposition de retrait » pour limiter l'immigration de quelque origine que ce soit.

## 5. Brexit

- A) L'UE ne devrait pas relever et rétablir des barrières commerciales en Europe, mais au contraire les abaisser.
- B) L'UE et le Royaume Uni devraient reconnaître mutuellement les règles commerciales et financières fondées sur les principes internationalement admis.
- C) Le maintien du libre-échange et des mouvements de capitaux doit être conditionné par une coopération continue de façon à offrir les biens publics communs et internationaux tels que la sécurité, l'environnement, le contrôle du trafic aérien, la recherche, la concurrence, l'aide au développement et les zones de pêches.
- D) Des deux côtés on devrait être d'accord pour maintenir des voyages sans visa.



E) Les conflits naissant de ces accords ne peuvent en général être justiciables de la Cour de Justice parce qu'elle est partie intéressée. Des mécanismes garantissant des procès équilibrés devront nécessairement être conçus pour différents domaines, et y sera ajouté un tribunal pour les affaires générales.

## 6. Réforme de la zone euro

A) Il n'est pas besoin d'un mécanisme de stabilisation au niveau de l'eurozone. Il affaiblirait la motivation de rester loin du plafond des 3% de déficit en temps normal. La cohésion du marché des capitaux devrait être complétée, de façon à faciliter la compensation des chocs asymétriques créés par les mouvements internationaux de capitaux.

B) Les membres de l'eurozone qui violent de façon permanente les dispositions du Traité condamnant le financement des déficits excessifs devraient automatiquement cesser d'être membres de l'eurozone, sans perdre leur qualité de membre de l'UE.

C) L'ECG ne croit pas qu'il soit nécessaire ou désirable de renforcer le partage obligatoire des risques entre les banques de l'eurozone. Cela aurait pour effet d'encourager la prise de risques et la négligence, puisque les coûts associés pourraient être répercutés sur des tierces parties.

D) Le projet de Service d'appui à la réforme structurelle récompenserait l'inaction passée. L'UE ferait ainsi concurrence au FMI et lui disputerait des clients en abaissant les exigences et en réduisant les contrôles. Avec



des Européens décidant à propos d'autres Européens, l'UE serait moins regardante que le FMI.

E) Les subventions temporaires prévues par le projet de Facilité de Convergence seraient incompatibles avec le Traité. Suivant le Traité, l'accès à l'eurozone requiert que la conformité aux critères de convergence ne soit pas temporaire mais durable.

F) Les membres de l'eurozone devraient avoir le droit de quitter l'union monétaire sans quitter l'UE.

### Conclusion

Dans la tradition libérale française Charles de Montesquieu, Benjamin Constant et Alexis de Tocqueville, ont écrit des plaidoiries fameuses en faveur de la décentralisation politique :

« En Asie, on a toujours vu de grands empires : en Europe, ils n'ont jamais pu subsister. ... En Europe, le partage naturel forme plusieurs états d'une étendue médiocre, dans lesquels le gouvernement des lois n'est pas incompatible avec le maintien de l'État : au contraire, il est si favorable que, sans elles, cet état tombe dans la décadence et devient inférieur à tous les autres. C'est ce qui a formé un génie de liberté... » (Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, Livre XVII, Ch. VI.)

« C'est en sacrifiant tout à des idées exagérées d'uniformité que les grands États sont devenus un fléau pour l'humanité. ... Pour la moralité, la justice, la paix, un certain type de bonheur et toutes les affections naturelles, les petits États sont préférables aux grands. ... La taille nécessite un activisme et une force au sein du gouvernement qui sont difficiles à contenir et dégénèrent en despotisme. Les lois viennent d'un point si éloigné de ceux à qui elles sont censées s'appliquer que l'effet inévitable d'une telle distance



sont des erreurs graves et fréquentes. ... Les habitants des provinces les plus éloignées sont soudainement surpris par des innovations inattendues, une sévérité imméritée, des réglementations vexatoires, sapant la base de tous leurs calculs et toutes les garanties de leurs intérêts... » (Benjamin Constant, *Principes de politique*, 1806, Livre 15, Chap. 3)

« Plus le peuple est grand, plus le prince est fort. ... Les petites nations ont donc été de tout temps le berceau de la liberté politique. ... La liberté forme, à vrai dire, la condition naturelle des petites sociétés. ... S'il n'y avait que de petites nations et point de grandes, l'humanité serait à coup sûr plus libre et plus heureuse. ... Rien n'est si contraire au bien-être et à la liberté des hommes que les grands empires ... » (de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 1835, Livre I, Ch. VIII.)

Que dirait aujourd'hui un Montesquieu, un Constant ou un Tocqueville en contemplant l'Europe centralisée qui est la nôtre ?