



Strasbourg, le 3 décembre 2004

CDL-UD(2004)032
Fr. seul

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

dans le cadre de
**LA PRESIDENCE POLONAISE DU COMITE DES MINISTRES
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

et avec l'assistance de
L'INSTITUT POUR LA DEMOCRATIE – FRANCE
et de
LA FONDATION IUS ET LEX – POLOGNE

SEMINAIRE UNIDEM

**“BILAN DE QUINZE ANS D'EXPERIENCE
CONSTITUTIONNELLE
EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE”**

Varsovie, 19-20 novembre 2004

**L'UNION EUROPEENNE ET
LES INSTITUTIONS POLITIQUES DES ETATS MEMBRES**

**Rapport de
M. Jean BAECHLER
Membre, Institut de France, Académie des sciences morales et politiques**

Pour essayer d'établir en quoi l'adhésion à l'Union Européenne pourrait ou devrait bénéficier à la qualité des institutions politiques dans chacun des Etats membres, je procéderai en partant de trois postulats évidents, pour en tirer deux théorèmes plus ou moins évidents.

Le premier postulat pose que de 'bonnes' institutions valent mieux que de 'mauvaises', à condition de commencer par définir celles qui sont bonnes. Considérons comme acquise l'affirmation que la question doit se poser, après qu'il eût été convenu que les institutions doivent être celles d'un régime démocratique, entendu comme celui où toute relation de pouvoir est enracinée dans ceux qui obéissent et où toute position de pouvoir est occupée à titre temporaire, circonscrit et réversible, par un délégué des obéissants, qui ont jugé que, en pariant sur sa compétence et en acceptant de suivre ses instructions, ils ont de plus grandes chances de réussir une entreprise collective. De bonnes institutions démocratiques doivent répondre à plusieurs critères objectifs. Elles doivent être stables et souples à la fois, stables, car un Etat de Droit n'est pas compatible avec la labilité des règles du jeu, et souples, parce que les sociétés politiques ne cessent de changer. L'idéal serait celui de la République de Venise, dont les institutions n'ont cessé d'évoluer sur mille ans, tout en respectant indéfectiblement le même esprit. Pour atteindre à la stabilité souple ou à la souplesse stable, il est possible d'énoncer au moins une règle négative. Il convient de ne pas confondre les règles du jeu avec les parties susceptibles d'être jouées dans ce cadre et de rejeter toute clause qui pourrait figurer ou ne pas figurer dans un programme politique compatible avec les règles du jeu. Les institutions doivent aussi être efficaces, et permettre aux gestionnaires délégués par les citoyens de décider et d'agir au service du bien commun. Si l'on entend par 'représentativité' une réflexion arithmétique, au niveau des positions politiques, de la composition du corps électoral, il est douteux qu'elle puisse servir l'efficacité. Une élection n'est pas un sondage d'opinion mais une opération technique, qui doit hisser au pouvoir une équipe porteuse d'une interprétation légitime du bien commun et lui donner les moyens d'administrer la preuve de ses capacités. Parmi ces moyens figure l'émergence d'une majorité politique amplifiée par rapport aux distributions des opinions et des positions parmi les citoyens. Enfin, les institutions doivent être résilientes aux corruptions et aux disgrâces de toute nature qui affectent les affaires humaines. Les institutions seraient mauvaises, qui exigeraient que les hommes politiques fussent tous des hommes d'État et les citoyens tous vertueux, car les politiciens d'une démocratie en temps normal sont pour la plupart fort médiocres et les citoyens, au mieux, plutôt non vicieux que vertueux. Il serait, de même, déraisonnable d'asseoir une armée sur l'hypothèse que les chefs seront des Alexandre et les hommes des Achille.

Le deuxième postulat évident pose que l'Europe et les Européens se porteront d'autant mieux que les institutions des Etats membres seront meilleures. Le postulat est flanqué de deux corollaires peut-être moins évidents, dont l'un pose que, en conséquence, tous les Européens sont intéressés à la qualité des institutions de chacun des Etats, et l'autre que, par la même conséquence, de bonnes institutions dans chaque État font partie du bien commun de tous les Européens. Que l'on songe aux rapports entre la Confédération Helvétique et les cantons ou entre la Fédération Américaine et les états : les premières ne peuvent pas réussir et prospérer, si les seconds échouent dans les tâches qui leur incombent. Il faut prendre 'commun' au sens précis, où un bien ou un intérêt figure dans le bien ou l'intérêt de chacun des éléments de l'ensemble. Il est de l'intérêt de chaque citoyen que des règles du jeu soient définies et respectées et que la sécurité extérieure soit garantie autant que faire se peut : la loi et la défense sont des bien communs. De même, chaque Européen de l'Union Européenne a intérêt à ce que les institutions de chaque État membre soient bonnes au regard des critères retenus.

Il en résulte que les institutions anglaises, françaises, italiennes... estoniennes, polonaises, slovènes... n'importent pas à chacun des Etats pris un à un mais à l'Union Européenne et aux Européens en tant que tels. S'il va de soi que la France ou la Slovénie n'ont pas à intervenir dans la définition des institutions en Pologne ou en Autriche, il va encore plus de soi que l'Union Européenne ne saurait rester indifférente aux vices éventuels dans les institutions d'aucun Etat membre. Pour prendre la pleine mesure de ce postulat, il suffit d'imaginer les conséquences qu'aurait en Europe une subversion nazie ou communiste dans un Etat membre: ou bien les autres interviendraient avec succès, ce qui réglerait le problème, ou bien ils échoueraient ou ne feraient rien et il n'y aurait plus d'Union Européenne.

Un troisième et dernier postulat évident porte que de bonnes institutions ne peuvent advenir aux Etats membres par aucune des deux voies que l'on serait tenté d'emprunter. L'entremise des institutions européennes est barrée par le fait qu'elles n'existent pas ou qu'elles sont d'une qualité douteuse, mais surtout et de manière plus définitive, parce qu'elles imposeraient des institutions uniformes à des situations politiques rendues infiniment diverses en Europe par des histoires très longues et très compliquées. La voie de l'imitation des institutions qui, ailleurs et, par exemple, en Suisse, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, en Scandinavie, répondent aux critères d'excellence depuis longtemps, est, elle aussi, fermée, car ces institutions sont proprement inimitables, en tant que produits d'une élaboration historique très complexe et très subtile. Un transfert des produits dans des contextes historiques différents aurait toutes chances de favoriser le développement des défauts de ces institutions. Par exemple, la Grande-Bretagne se signale par une absence criante de contre-pouvoirs institués, les Pays-Bas par une prolifération de partis et une difficulté extrême à construire une majorité capable de gouverner, et les pays scandinaves par un sens aigu de l'égalité. Ce qui ne fait pas problème dans ces pays, grâce aux traditions, aux moeurs, au sentiment de ce qui se fait ou ne se fait pas, pourrait facilement se développer ailleurs en arbitraire de l'exécutif, en risque de paralysie et d'impuissance ou en étatisation envieuse.

Je tire de ces trois postulats deux conclusions en forme de théorèmes. Le premier théorème est évident, qu'il revient à chaque Etat membre de se doter lui-même des meilleures institutions possibles. L'évidence porte sur l'une des deux faces de l'entreprise. Il est évident que seuls les citoyens d'une poltie, en corps ou, plus plausiblement, par le truchement de leurs délégués, sont capables de et habilités à définir les institutions de leur pays. La seconde face est moins évidente, qui est la manière de s'y prendre pour réussir. Une fois admise la proposition qu'il n'existe aucun algorithme permettant de calculer précisément ce que pourraient être les meilleures institutions, il reste à confier le travail aux gens et à l'histoire. Les enseignements de celle-ci permettent, malgré tout, d'avancer quelques conseils prudents. Il faut que les institutions correspondent le mieux possible aux traditions, aux expériences, aux moeurs du peuple qu'il s'agit d'instituer. C'est pourquoi les meilleures institutions politiques sont nées de l'histoire et non du cerveau de penseurs, comme Cicéron le soulignait déjà, en comparant Rome à Athènes et en vantant avec raison la première par-dessus la seconde. Dans l'immédiat et en attendant que l'histoire se soit prononcée, il est prudent de convier aux discussions constitutionnelles des historiens, qui pourraient avoir développé un flair plus aiguisé que les juristes. Il convient ensuite de rendre possible la correction des institutions au gré des enseignements tirés de l'expérience, sans opposer aux révisions constitutionnelles des obstacles tels qu'elles contraignent à envisager un coup de force. Il faut encore, bien évidemment, s'inspirer des expériences européennes -- plutôt qu'américaines ou autres, car le milieu historique et les expériences sont plus rapprochées entre pays européens qu'avec les produits extra-européens --, mais en prenant la précaution de s'attacher moins à ce qui marche et qui peut être dû à des circonstances locales non

reproductibles, qu'à ce qui est susceptible de mal tourner après transplantation. Somme toute, le seul exemple convaincant de la réussite possible d'un régime présidentiel sont les États-Unis. L'exclusivité du succès tient probablement au fait que le régime exige que soit déroulée et respectée avec scrupule la logique délicate et subtile des pouvoirs et des contre-pouvoirs et que la table rase américaine a permis d'en faire l'expérience miraculeuse. Il serait déraisonnable d'escompter pareil succès ailleurs et criminel d'adopter un régime présidentiel dans un pays aux expériences démocratiques ténues, car le régime convient tout à fait pour donner les apparences démocratiques à un régime autoritaire. De même, il serait peu judicieux de tirer du succès néerlandais la conclusion qu'un régime électoral proportionnel convient à tous les contextes et pourrait servir la bonne gouvernance d'un pays à consensus faible, à hétérogénéité élevée et à société civile amorphe. Enfin, il n'est pas interdit de s'adresser à des groupes de réflexion, à des experts indépendants, à des consultants ou à des institutions européennes comme la Commission de Venise.

Le second théorème est moins évident, qui pose que la contribution propre de l'Union Européenne à la bonification des institutions des Etats membres repose sur les contraintes fortes qu'elle exerce sur eux. De ce point de vue, l'Europe fonctionne comme un système d'action, qui distribue des récompenses aux bons élèves institutionnels et punit sévèrement les mauvais. Dans ce genre de système à contraintes fortes exercées sur ses éléments, on constate que les punitions importent généralement plus que les récompenses, car les premières sont douloureuses, alors que les secondes tendent à être ressenties comme des dûs. Il est encore plus important de souligner que ce théorème demeure vrai, quels que soient les développements futurs de l'Europe politique. Il est facile de le vérifier sur les trois scénarios les plus plausibles.

Ou bien l'Europe se constitue en politie, en se dotant des dispositifs et des procédures qui lui permettraient de décider et d'agir malgré la pluralité et la divergence des opinions et des intérêts. Quelles que soient les institutions de cette politie putative, on imagine mal que sa structure puisse ne pas s'apparenter à la structure fédérale -- ou 'fractale', épithète qui conviendrait peut-être mieux --, où chaque niveau d'identité, d'intégration, de discussion, de décision et d'action est entièrement autonome et responsable dans ses attributions, sans compromettre l'équilibre et l'efficacité de l'ensemble. Le niveau fédéral peut être aussi léger et discret que l'on voudra, le seul fait qu'il existe et que son existence fonde la politie, impose à chaque niveau subordonné de développer les institutions les mieux adaptées à un jeu fédéral, qui repose sur la tension entre les trois ou quatre niveaux composant l'ensemble. Les récompenses promises aux meilleurs sont la prospérité, le rayonnement, l'attraction, l'imitation par les autres... Les punitions sont des pressions du niveau supérieur, des impatiences du niveau inférieur, des boycotts par les partenaires au même niveau, la fuite des talents, la spirale du déclin... Avec l'effondrement moderne des coûts de transaction et l'accélération consécutive des développements historiques, les conséquences fâcheuses peuvent s'imposer de plus en plus vite et de manière de plus en plus cuisante.

Ou bien l'Europe retourne à l'éclatement politique complet de jadis. Cette situation est encore plus contraignante, car non seulement elle impose une compétition généralisée entre les Etats, mais encore elle prolonge la compétition européenne par une autre à l'échelle planétaire. Les récompenses sont celles qui adviennent aux pays qui, aujourd'hui, se révèlent les meilleurs concurrents, les États-Unis dans le monde, la Suisse en Europe, Taïwan et la Corée-du-Sud en Asie. Les punitions seraient des involutions de tout degré à toutes les échelles, locale, régionale, continentale, comme il en est advenu dans le Mezzogiorno, dans le monde arabe ou sur le continent africain.

Ou bien l'Europe se retrouve en situation intermédiaire et perpétue son statut actuel, qui n'est ni celui d'une politique ni celui de la dispersion politique. C'est probablement la condition la plus contraignante, car l'Europe s'y retrouve soumise aux contraintes planétaires, sans pouvoir peser sur aucun outil de contrôle. Les punitions pour tous risquent d'être très cuisantes et très douloureuses. Dans un premier temps, les plus performants feront pression sur les moins efficaces, ce qui renvoie au premier scénario. Dans un second, les premiers abandonneront les seconds à leur sort, ce qui ramène au second scénario.

Somme toute, les Européens, pris ensemble ou distribués en cercles d'appartenance hérités d'une histoire commune millénaire, se retrouvent à une croisée historique, imposée par des développements planétaires irréversibles et définis, comme toujours, en termes d'abord politiques : quelle politique européenne, active sur quelle transpolitique planétaire et dotée de quelles institutions politiques ? Quelles que soient les réponses apportées à cette question redoutable, les Etats membres devront chacun s'ingénier à trouver les institutions politiques les meilleures et les plus efficaces.