

GEORGES VEDEL

Les racines de la querelle constitutionnelle sur l'élection du Parlement européen

La querelle juridique sur la constitutionnalité et la licéité des transferts de souveraineté de la République française à des organisations dites « supranationales » prend figure de guerre de Trente ans. Née avec les débats sur la Communauté charbon-acier, elle a jeté ses plus hauts feux avec le projet de Communauté européenne de défense ; derechef elle a grondé lors de la préparation et de la réalisation du Marché commun et de l'Euratom ; et, comme elle couvait toujours, la voici ranimée et nourrie par l'élection du Parlement européen au suffrage universel.

Si l'on en faisait la chronique à la manière des historiens militaires, on rappellerait la succession des batailles et, pour chacune d'elles, la nature et la disposition des forces engagées (les règles de droit invoquées de part et d'autre), la tactique de chaque parti et l'emploi par lui du feu et du mouvement (l'argumentation juridique), les péripéties et l'issue des combats, chaque fois différentes, et les avances, retraites et regroupements préparant les batailles futures. Ce serait un dessein de longue haleine.

Ce n'est pas le nôtre. Nous voudrions plutôt, par-delà les aspects circonstanciels de la controverse, par-delà même les arguments de textes ou de principes, essayer de retrouver la racine même du débat. A nos yeux, elle se saisit dans la notion même de *souveraineté nationale*, tellement ancienne dans sa formulation, tellement polie par l'usage quotidien que l'on n'en saisit plus l'ambiguïté et peut-être la contradiction fondamentale, ni les implications.

Ce n'est pas certes que les grands axes de l'argumentation juridique déployée en la matière soient négligeables. La Constitution de 1946 avait reconnu — et ce point n'a pas été sensiblement touché par le texte de 1958 — la supériorité du traité sur la loi interne. Mais quelle était l'étendue de la compétence que la Constitution attribuait aux organes de l'Etat habilités à conclure et ratifier les traités ou en autoriser la ratification ? En permettant les « limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix », le Préambule avait-il été jusqu'à permettre des « transferts de souveraineté » ? Ceux-ci exigeaient-ils, pour être consentis, une révision constitutionnelle et laquelle ?

Etant donné la vigueur de la controverse et le fait que le général de Gaulle et M. Michel Debré avaient jeté tout leur poids d'un certain côté de la bataille, on aurait pu croire que la Constitution de 1958 réglerait le problème. Or, il n'en a rien été. Sans doute, l'article 11, en permettant le recours au référendum pour autoriser la ratification d'un traité qui, « sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions », évoque-t-il l'hypothèse d'un traité inconstitutionnel et la règle implicitement par la prévalence de la Constitution. De façon directe l'article 54, deux fois utilisé depuis 1958, consacre cette hypothèse et fait intervenir le Conseil constitutionnel pour y faire face. Mais si ces textes évoquent une possibilité — le conflit de la Constitution et du traité — et énoncent la supériorité de la première sur le second, ils ne règlent pas pour autant le problème de savoir *quels* traités sont inconstitutionnels. L'intention des rédacteurs vise sans doute tout traité portant un transfert de souveraineté, mais en matière constitutionnelle, l'intention des rédacteurs est sans intérêt dès lors qu'elle n'a pas été clairement exposée aux auteurs juridiques de la Constitution. Préparée dans l'intimité des conseils et des comités, non débattue publiquement, la Constitution de 1958 a pour auteur juridique le peuple français qui n'a pu consentir qu'à ce qu'il connaissait : un projet et un discours. En réalité, le débat sur le fond du droit est, du point de vue des arguments de texte importants, demeuré ce qu'il était sous la Constitution de 1946, dont le Préambule fournit d'ailleurs un élément essentiel dans l'alinéa relatif aux limitations de souveraineté.

La preuve de cette non-novation de la Constitution de 1946 par la Constitution de 1958 se trouve dans le fait que la subtile argumentation de M. Michel Debré sur la prétendue impossibilité pour le peuple français de désigner d'autres représentants que les députés et les sénateurs, et ceci en vertu de l'article 3 de la Consti-

tution, aurait aussi bien pu être assise sur la base de l'article 3 de la Constitution précédente.

On peut se demander pourquoi la difficulté qu'avaient posée successivement sous la IV^e République les divers traités ou projets de traités européens n'a pas été résolue explicitement par la V^e République, alors que ses fondateurs en avaient l'occasion dans une perspective favorable à leurs vœux ?

Des raisons de politique pratique ont sans doute joué. Des partis et des hommes politiques très attachés à la construction européenne appartenaient au gouvernement du général de Gaulle et étaient disposés à voter et à faire voter en faveur de la nouvelle Constitution, pourvu du moins que celle-ci n'ait pas figure anti-européenne.

Mais la véritable raison du silence de la Constitution de 1958 est peut-être ailleurs. En interdisant en termes précis les transferts de souveraineté de la République à un organisme dit « supranational », un texte constitutionnel mettait la prohibition au niveau d'une prescription de technique juridique : il aurait été interdit par la Constitution d'opérer de tels transferts. Ce qui aurait signifié que ceux-ci ne pouvaient intervenir sans que la Constitution eût été modifiée, mais aussi nécessairement qu'une révision constitutionnelle en bonne et due forme, à propos de tel ou tel progrès de l'intégration européenne, aurait mis celui-ci à l'abri de toute contestation juridique présente et future.

Or, est-ce bien de cela qu'il s'agissait ? Était-il véritablement question de dire que, juridiquement inacceptable dans la simple forme législative, l'autorisation de ratifier un traité comportant un transfert de souveraineté devenait irréprochable dès lors que les procédures complexes et les majorités de la révision constitutionnelle la couvraient ? C'est ce qu'aurait signifié une clause constitutionnelle précise. Elle aurait défini les conditions de la *légalité* des transferts de souveraineté. Mais c'est de *légitimité* qu'il s'agissait en réalité. Or la légitimité n'est pas suspendue à telle ou telle procédure, même pas à telle ou telle majorité, fût-elle « qualifiée » (on l'avait bien vu avec le rétablissement de la légalité républicaine qui, en 1944, avait superbement ignoré l'adhésion parlementaire et populaire initiales au régime de Vichy). En réalité, ce qui est en cause, c'est le point de savoir si la souveraineté nationale, principe de légitimité, peut, avec ou sans révision constitutionnelle, être touchée. Du point de vue tactique, les adversaires de la « supranationalité » européenne avaient intérêt à démontrer qu'en tout état de cause une simple loi ne pouvait autoriser la ratification des traités comportant des transferts de souveraineté et paraître ainsi admettre l'effi-

cacité à cette fin d'une révision constitutionnelle bien improbable. Mais, dans sa profondeur, leur thèse impliquait que, même acquise en bonne et due forme, la révision constitutionnelle eût été juridiquement inopérante. C'est pourquoi la prohibition, de nature « supra-constitutionnelle », aurait été affadie et compromise par sa formulation en termes simplement constitutionnels.

Dans l'autre camp, on peut d'ailleurs observer une position symétrique. Pour les partisans d'une construction européenne comportant des transferts de souveraineté, l'affirmation de la compétence du législateur en matière d'autorisation de ratification des instruments permettant des transferts a sans doute valeur de commodité : l'Europe se ferait moins vite et moins sûrement à coup de révisions constitutionnelles qu'à coup de votes parlementaires à la majorité ordinaire. Mais, pour eux aussi, il était plus question de légitimité que de légalité. L'emploi de la voie législative ordinaire montre que, de la République à l'Europe, il n'y a pas une solution de continuité, dès lors que la seconde n'est pas moins démocratique que la première, dès lors que la démocratie européenne n'est qu'un élargissement de la démocratie nationale. Autrement dit, ce qu'a de fondamental la souveraineté nationale, c'est d'être la formulation du principe démocratique, mais non d'enfermer le déploiement de ce principe dans le cadre national par une référence de caractère purement historique. Ici encore, c'est moins la légalité qui est en cause que le sens profond du principe de légitimité.

C'est bien ce problème qui est au cœur de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976. Celle-ci prononce un *nihil obstat* à l'égard de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et ceci pour des raisons diverses, et notamment parce qu'elle ne modifie pas les compétences et les pouvoirs des communautés européennes. Mais l'essentiel est que :

« la souveraineté, qui est définie à l'article 3 de la Constitution de la République française, tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale... ».

C'est donc bien la nature, le sens et la portée de la souveraineté nationale qui sont à la racine de la grande guerre de légitimité qui se poursuit depuis les années 1950. Les argumentations fondées sur tel ou tel texte particulier, si importantes qu'elles puissent être du point de vue des mécanismes, ne sont finalement pas décisives au regard de la grande question posée : une démocratie non nationale peut-elle être légitime ?

L'invention et la construction de l'Etat souverain ont été la grande affaire des monarques français et de leurs légistes. Elles ont procédé d'un triple dégagement. Dégagement des liens féodaux permettant la transcendence du pouvoir royal existant par lui-même comme puissance de commandement par rapport à l'entrelacs des rapports politico-patrimoniaux des suzerains et des vassaux, des terres et des hommes ; dégagement de l'amalgame du pouvoir spirituel et du pouvoir temporel et affirmation de l'indépendance de la monarchie par rapport à la papauté ; dégagement des mythes du Saint-Empire romain germanique qui viendraient altérer la pureté et la dureté de l'*imperium* du monarque, géographiquement limité, mais, dans ces limites, total. « Le roi ne tient que de Dieu et de l'épée. » « Le roi de France est fils aîné de l'Eglise ; il n'est point son vassal. » « Le roi de France est empereur dans son royaume. » Au total, la souveraineté : c'est-à-dire à l'intérieur du territoire un pouvoir qui n'a point d'égaux, mais seulement des subordonnés ; à l'extérieur un pouvoir qui ne peut être lié que de son propre consentement.

C'est obligatoirement dans ce cadre que va s'exprimer la nouvelle légitimité démocratique, telle que la proclame la Constituante notamment dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. L'opération est, dans son principe, simple : il s'agit de conserver intacte la souveraineté longuement forgée, mais de la faire passer de la tête du roi à celle de la nation.

La préservation de la souveraineté s'accompagne d'ailleurs de son renforcement à tous les points de vue. La proclamation de l'égalité, l'unité de la législation, la suppression des droits féodaux et des corps intermédiaires traditionnels, l'abaissement du pouvoir des juges inscrivent dans la réalité les réformes désirées ou rêvées par certains ministres de Louis XV et auxquelles Louis XVI a renoncé. La fameuse définition de la loi comme « expression de la volonté générale » en fait l'instrument de la souveraineté épurée, durcie et sacralisée.

Quant au nouveau titulaire de la souveraineté, successeur du monarque, ce va être la *nation*. Il faut bien comprendre ce que signifie ce choix et ne pas commettre à son sujet des anachronismes naïfs.

Avec raison, les auteurs qui ont étudié l'œuvre de la Constituante et ses implications ont noté que l'alternative au choix de la nation comme titulaire de la souveraineté aurait été le choix du « peuple ». Il ne s'agissait pas seulement de trancher entre Montesquieu et Rousseau, pères intellectuels de l'une ou l'autre formulation, mais

de préparer de longue main des théorèmes issus de l'axiome initial : le suffrage-fonction, le gouvernement représentatif, la séparation des pouvoirs. Par là même, avec la souveraineté du peuple, étaient écartés le suffrage-droit, la démocratie directe, l'unité du pouvoir. Le tranchant de cette option radicale s'est depuis longtemps émoussé, tout simplement parce que la pratique politique a institué une sorte de régime mixte dans lequel chacun des systèmes se retrouve peu ou prou : à partir d'un certain niveau de culture, suffrage-droit et suffrage-fonction appellent ensemble le suffrage universel ; les élus ne sont jamais ni de purs représentants ni de purs mandataires ; entre la pure séparation des pouvoirs et l'unité du pouvoir se sont glissées bien des formes intermédiaires.

En revanche, et avec non moins de raison, les auteurs ont en général omis d'attacher une signification à l'option entre la nation et le peuple en ce qui concerne les rapports de la souveraineté française avec les souverainetés étrangères et, plus généralement, avec le monde international. L'exégèse des textes serait vaine sur ce point. Le titre VI de la Constitution de 1791 comporte une « déclaration de paix » envers la liberté des peuples et une renonciation aux guerres de conquête. Il ne nous apprend évidemment rien sur le problème des transferts éventuels de souveraineté.

En choisissant non la « souveraineté nationale », mais la « souveraineté du peuple », eût-on opté pour d'autres implications dans le domaine qui nous occupe ? Certainement pas. La Constitution montagnarde, sans renoncer à l'expression de « souveraineté nationale », fait résider la souveraineté dans le « peuple ». Elle ne tire point de ce choix des conséquences particulières dans le domaine international. Si l'article 118 fait du peuple français « l'ami et l'allié naturel des peuples libres », si l'article 120 proclame le droit d'asile pour les étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté, l'article 119 évoque sans ambage une conception « fermée » de la souveraineté :

« (Le peuple français) ne s'immisce point dans le gouvernement des autres nations ; il ne souffre pas que les autres nations s'immiscent dans le sien. »

Tout l'exercice qui consisterait à se demander ce que, dans l'esprit des hommes de la Révolution, représente, quant à des transferts éventuels de souveraineté, la souveraineté nationale ou la souveraineté du peuple serait entaché d'un irrémédiable anachronisme. Ce qui est en cause et seulement en cause pour les Constituants c'est, à l'intérieur de l'ordre juridique et politique français,

le transfert de la souveraineté de la tête du monarque sur celles des citoyens, et non les éventuels transferts de souveraineté de l'Etat français à des institutions de type supranational dont il n'existe ni d'exemple ni d'occasion. C'est un type de question qui n'appartient pas à l'époque, malgré l'abbé de Saint-Pierre et il n'est rien d'aussi vain, comme l'a montré Lucien Febvre à propos de la « religion de Rabelais », que de vouloir poser *a posteriori* à des hommes du passé des questions qui n'ont pas de sens par rapport à l'appareil conceptuel et culturel qui était le leur. Or, répétons-le, dans les années 1789-1791 où se formule la théorie de la souveraineté nationale, il s'agit de désigner le titulaire de la souveraineté de l'Etat français, non de rechercher comment peut se borner ou se transférer cette souveraineté.

L'idée que le pouvoir initial a comme titulaires les citoyens eux-mêmes, c'est-à-dire l'idée démocratique, par opposition à la souveraineté du monarque, s'exprime donc par le report de celle-ci sur la nation. Le mouvement paraît simple. En fait, il est lourd d'une ambiguïté. D'une part, il formule le principe démocratique. Mais, d'autre part, implique-t-il, non comme une expression historique, mais comme un principe permanent de légitimité, la nécessité de la démocratie *nationale*, à l'exclusion de tout autre cadre que celui de la nation pour l'exercice d'un pouvoir démocratique ? Telle est la question posée. En d'autres termes, la reconnaissance de la démocratie comme seul principe de légitimité porte-t-elle comme conséquences la condamnation non seulement de toute autocratie ou dictature, mais encore de tout système de commandement extérieur ou supérieur à la nation, fût-il fondé sur le suffrage universel et le respect des droits et des libertés ?

Cette question est au cœur des controverses actuelles. Qu'on les écoute bien : une fois échangés les arguments de textes, une fois conduite la discussion politique, le débat se fixe sur le problème de la légitimité des institutions supranationales, apprécié, comme il se doit, par rapport au principe de légitimité : la démocratie.

Le principe des décisions majoritaires procédant du suffrage universel n'est pas le tout de la démocratie, mais il en est évidemment un élément essentiel. Que la minorité soit non pas soumise, mais implicitement consentante aux décisions prises contre son vœu a été expliqué de bien des manières : pour Rousseau, la minorité qui obéit à la volonté générale exprimée par la majorité est plus fidèle à son vouloir profond que si elle suivait son apparente volonté propre ; pour d'autres le consentement de la minorité s'explique

plus pragmatiquement par le fait que le minoritaire préfère, au prix d'un sacrifice, rester dans le groupe que s'en séparer. Mais peu ou prou les diverses formulations se ramènent, selon une formule de Sieyès, à ce que, si la division des citoyens en majorité et minorité est « immédiate », l'« unanimité entre eux » est « médiate », puisqu'il est d'avance entendu qu'ils veulent vivre ensemble et respecter la règle du jeu majoritaire. C'est, en termes de sociologie politique, identifier le *consensus*.

Or, précisément, la nation est, en matière politique, le lieu de cette « unanimité médiate » et de ce « consensus ». Voilà pourquoi le principe majoritaire, appliqué hors du cadre national, perdrait tout contenu démocratique. Il est démocratique que 50,1 % des Français imposent aux 49,9 % restants leur choix des hommes et des solutions ; mais il serait antidémocratique qu'une majorité formée d'Allemands, d'Italiens, de Britanniques, etc., si imposante soit-elle, puisse contraindre un seul Français. On serait hors de toute légitimité.

Ce n'est donc pas par hasard que le principe démocratique s'exprime par la souveraineté *nationale*. Peut-être les Constituants de 1789-1791 n'avaient-ils pas à leur disposition d'autres mots que la nation (ou le peuple qui, on l'a dit, n'aurait pas fait grande différence de ce point de vue) pour désigner le nouveau titulaire de la souveraineté arrachée au monarque. Ce n'en est que plus significatif. Ayant à exprimer l'idée que la décision majoritaire n'est démocratique que si elle n'est pas oppressive, ils n'ont eu que le recours du cadre national pour situer le carrefour de la contrainte apparente et du consentement réel, c'est-à-dire la démocratie.

Il ne reste plus qu'à entendre les contradicteurs. Historiquement, il est sans doute vrai que le principe de la légitimité démocratique ne pouvait s'exprimer que par référence à la nation. Mais cette contingence n'est pas éternelle. La démocratie est plus qu'un mode d'organisation des nations. Elle est le mode d'organisation des sociétés adultes et non seulement de la société nationale. Elle existe dès lors que, dans un ensemble humain, existe un système d'auto-détermination des conduites collectives fondé tout à la fois sur le principe majoritaire et sur la reconnaissance de domaines réservés aux individus et aux groupes minoritaires. Bien entendu, ces conditions ne peuvent être réunies dans un groupe quelconque d'hommes rassemblés au hasard ou n'ayant pas entre eux de solidarités réelles. Mais elles peuvent tout de même exister hors du cadre national. L'Europe constitue un cas privilégié d'application de ces principes.

Rien de tel pour comprendre une pensée que de laisser s'en développer les conséquences logiques jusqu'à leur terme.

Commençons par les implications nécessaires de l'identification de la légitimité démocratique à la souveraineté littéralement nationale.

Un premier point est clair : il n'existe pas de possibilités d'évolution légitime des sociétés au-delà du cadre national. Ou, plus exactement, une telle évolution supposerait l'abandon du principe démocratique. Et ceci se démontre de diverses façons.

Tout d'abord, le consensus ultranational ou supranational ne pourra jamais être vérifié. En effet, il constitue d'abord un fait historique. Tant que le principe démocratique ne gouvernait pas la légitimité de nos sociétés, tant que la nébuleuse des nations était encore malléable, la conquête, l'annexion non violente mais non nécessairement consentie, pouvait changer la configuration des nations. Mais, précisément, à partir du moment où la nation devient le lieu de la légitimité démocratique, comment l'atteinte à la souveraineté nationale pourrait-elle être légitime ? Ainsi, l'on aurait atteint un point qui serait tout à la fois point de « non-retour » et point de « non-avance ». Sur le terrain politique, cette vue a une traduction qui est la suivante : l'existence d'un vouloir-vivre communautaire européen ne pourrait se prouver que par l'expérience d'institutions communes de type supranational ; mais justement ces institutions seraient illégitimes. Toute légitimité nouvelle est donc exclue.

Peut-on du moins imaginer un processus démocratique par lequel ce vouloir-vivre communautaire serait constaté ? La réponse est négative et nous rejoignons ici l'idée, rencontrée plus haut, selon laquelle, de nature « supraconstitutionnelle », la souveraineté nationale ne pourrait être touchée par une révision constitutionnelle. Car, finalement, dans la logique du système sur lequel on raisonne présentement, les modalités du consentement majoritaire au dépassement de la souveraineté nationale sont indifférentes. Réaliser ce dépassement par la voie législative ordinaire ou par celle de la révision constitutionnelle, c'est seulement employer un système majoritaire simple ou un système majoritaire renforcé. Or, la majorité — quelle qu'en soit la mesure — n'est démocratiquement opérante qu'à l'intérieur de l'unanimité ou, si l'on préfère, du consensus national. Si faible soit-elle, la minorité qui s'opposerait à un transfert de souveraineté se trouverait dans des conditions où elle ne serait plus légitimement contrainte par la majorité. Français, j'ai consenti et je consens à ce que la volonté d'une majorité de Français s'impose à moi. Mais je n'ai pas consenti et je ne consens pas à ce que cette majorité transfère sur d'autres — les citoyens allemands, britan-

niques, etc. — les pouvoirs que je lui ai reconnus. Que cette majorité soit décomptée selon les formes de la législation ordinaire ou selon celles de la révision constitutionnelle ne change rien : elle n'exerce aucun pouvoir légitime.

On retrouve ici une difficulté logique inhérente à toute reconnaissance d'un principe premier absolu. Elle est connue des théologiens : Dieu ne cesserait-il pas d'être Dieu en posant des lois, même qualifiées de divines ? L'Etat conçu comme une souveraineté primaire et non soumis à aucune référence de justification peut-il valablement s'autolimiter dans l'ordre interne ou dans l'ordre international ? De même, comment la souveraineté nationale pourrait-elle en bonne logique s'amputer ?

Ainsi, juridiquement, l'évolution des sociétés humaines est achevée. Avant que la légitimité soit démocratique et nationale, les variations exécutées par l'histoire sur le thème des nations étaient reçues sans difficultés par le droit. Mais à partir du moment où la légitimité s'identifie au principe démocratique, comme celui-ci n'a de portée que dans le cadre national, toute déformation, tout dépassement de ce cadre est un phénomène hors la loi démocratique, c'est-à-dire hors de toute légitimité.

Un second point mérite l'attention : quelle est, dans le temps, la nature de ce consensus national à l'intérieur duquel le principe démocratique serait enfermé nécessairement ? On a le choix entre deux thèses : ou bien il est susceptible de retrait ou bien il est acquis une fois pour toutes. On peut choisir entre les deux thèses, mais chacune d'elles porte son implacable logique.

Si le consensus peut être valablement retiré, il faut admettre que, si l'on ne peut pas aller juridiquement *au-delà* de la nation, on peut devoir juridiquement revenir *en deçà*. Il n'y a là rien de paradoxal : la majorité ne peut dépasser démocratiquement le cadre national parce que l'unanimité médiate ou le consensus qui fonde son autorité ne déborde pas ce cadre. Mais lorsque le consensus est, pour une partie de la nation, détruit par un phénomène de séparatisme par exemple ou par l'attraction d'une autre nation, la légitimité démocratique n'est pas moins détruite. Si la majorité n'est pas autorisée à aller de l'avant faute de l'unanimité consensuelle, peut-elle maintenir son autorité lorsqu'à l'intérieur même de la nation, cette unanimité est détruite ?

Poser la question, c'est mettre en lumière que les tenants de l'identification de la démocratie et de la souveraineté nationale, généralement peu favorables aux sécessions, choisissent l'autre branche de l'alternative que l'on vient d'évoquer : le consensus

national une fois acquis n'est pas juridiquement révocable. Toute sécession est illégitime. Au total, le temps juridique est bloqué. Le fait national constitue l'expression suprême de la légitimité et du droit : on ne peut ni le remettre en cause ni le dépasser.

Remarquons que cette thèse, proprement juridique, est très profondément différente de la thèse politique avec laquelle, souvent, elle se conjugue. La thèse politique est que le temps des nations est loin d'être clos. Au contraire, l'un des enseignements du monde présent est que le fait national constitue peut-être le facteur majeur de l'histoire contemporaine, même si parfois son impact est brouillé par le jeu des idéologies ou des intérêts économiques. Si la coopération internationale ne contredit pas ces données que corrige la solidarité croissante des espaces nationaux, les abandons ou les transferts de souveraineté vont en sens contraire du monde tel qu'il est présentement. Telle est la thèse politique, vraie ou fausse, mais simple.

Mais la thèse juridique à laquelle on s'est attaché est tout autre : il ne serait pas simplement inopportun ou imprudent de porter atteinte à la souveraineté nationale ; ce serait avant tout substituer une dictature illégitime à la démocratie légitime.

Comme on vient de le faire pour le système de la souveraineté nationale absolue et définitive, essayons maintenant de déduire les implications logiques de la thèse qui admet, sous réserve du point de savoir quels mécanismes de législation ou de révision constitutionnelle seraient adéquats, que le principe démocratique peut s'appliquer hors du cadre national.

Une telle construction juridique peut avoir l'un des fondements suivants.

Dans une première construction, on pourrait théoriquement détacher le principe démocratique de la notion de l'unanimité médiate ou du consensus. En d'autres termes ce serait légitimement que toute majorité s'imposerait à toute minorité. Il y a peu de chances que cette affirmation soit avancée. Elle supposerait à la limite comme seule démocratie à la fois légitime et inexorable une démocratie mondiale.

La seconde construction ne nierait pas la nécessité du consensus, mais s'appuierait sur le fait prétendu qu'il est déjà réalisé dans le cercle des peuples groupés dans l'Europe des Neuf. Ce fondement n'est évidemment pas plausible : quelles que soient, à des degrés divers selon les pays, les sympathies de l'opinion publique pour l'Europe, d'ailleurs vaguement entendue, on ne peut pas dire qu'il

existe un sentiment « européen » équivalent à ce que sont, même en un temps de contestation, les sentiments nationaux dans les pays composant la Communauté.

Reste à soutenir une thèse plus subtile et plus nuancée. C'est par image que l'on traite du consensus national comme d'une sorte de contrat social négocié et solennellement conclu à un moment donné. Nos nations sont un produit de l'histoire et la plupart d'entre elles ont été construites par le pouvoir, si ce n'est par le glaive, avant de devenir des patries. Bien plus, elles se sont lentement élaborées dans une croissance où chaque progrès a servi de tremplin au progrès suivant. Peut-être nos nations ne sont-elles qu'un nouveau et majestueux palier dans cette montée du consensus.

C'est par cette considération qu'il faudrait éclairer le terme de « souveraineté nationale ».

Si l'on revient à sa source, il comporte deux affirmations : l'une définitive, l'autre contingente.

L'affirmation définitive est qu'un pouvoir légitime ne peut procéder que des gouvernés eux-mêmes. Pour autant que l'homme puisse se lier lui-même à une morale, on ne voit pas comment, sans se renier, il pourrait renoncer à cet axiome essentiel qui l'exprime comme être libre et à valeur ontologique. Dans aucun ordre, infranational, national ou supranational, il ne peut vivre comme homme que démocratiquement. C'est le contenu perpétuel et transcendant de la souveraineté démocratique.

Mais ce qui est proprement contingent, parce que lié au donné historique, c'est l'exclusivité reconnue au cadre national comme lieu du consensus dans lequel la majorité est autorisée à gouverner. Une barrière perpétuelle et « ontologique » interdit tout système de commandement politique non fondé sur la décision majoritaire « immédiate » et sur l'unanimité « médiate » (pour parler le langage de Sieyès). Mais une telle barrière n'existe pas pour ce qui regarde l'apparition d'espaces de consensus hors de la nation elle-même.

Ce n'est au fond que par un véritable jeu de mots que l'on donne au caractère national de la souveraineté démocratique un sens sacré, alors que cette sacralisation ne s'applique qu'au principe démocratique lui-même qui, sans doute, trouve un lieu majeur d'application dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir national, mais qui n'est pas enfermé dans ce cadre.

Rien n'interdit donc d'envisager et de favoriser une démocratie supranationale. Sans doute, la reconnaissance de la légitimité démocratique impose-t-elle que les voies de création et de développement du consensus supranational soient elles-mêmes démocratiques et

procèdent du suffrage universel. Mais on ne peut se laisser enfermer dans un cercle vicieux selon lequel il ne pourrait exister de consensus supranational tant qu'il n'aurait pas fait ses preuves dans un cadre institutionnel approprié, mais selon lequel aussi un tel cadre institutionnel ne serait légitime qu'autant que le consensus existerait déjà.

A partir de ces prémisses, on devrait lire les textes constitutionnels non comme révélant en filigrane l'interdiction d'étendre le principe démocratique et le suffrage universel qui l'accompagne hors du cadre national, mais comme aménageant les conditions démocratiques d'une telle extension. La présomption serait alors que les procédures législatives devraient être appliquées le plus souvent possible, la révision constitutionnelle devant être réservée à la consécration des changements solennels et décisifs. En tout cas, la « supraconstitutionnalité » qui s'attache au principe démocratique ne marque pas de son sceau le qualificatif « national », et il n'y aurait jamais en jeu que la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir constituant sans que la légitimité d'une révision constitutionnelle puisse être mise en question.

Il faut pourtant remarquer que ce système esquivé, plus qu'il ne le franchit, l'obstacle le plus encombrant : au moment où, par voie législative ou même constitutionnelle, une étape s'accomplirait pour transférer à une institution supranationale démocratique, même procédant du suffrage universel, le pouvoir de décider par une procédure majoritaire dans une matière soustraite à la compétence des organes nationaux, le consensus serait davantage espéré qu'établi, surtout si, dans le cadre national, la majorité de décision a été faible et la contestation âpre. Le pari est qu'au bout d'un temps plus ou moins long, le consensus viendra et apportera la légitimation. Cette analyse impose dès lors qu'au cas où le pari de la légitimation serait perdu — ce que nul ne peut exclure — il existe des procédures de retour en arrière ouvertes après un certain temps d'expérience et pour une certaine durée.

Comme toute controverse juridique fondamentale conduite jusqu'à une certaine profondeur, celle que l'on vient d'examiner n'a pas sa solution finale dans le droit.

Pour les uns, la souveraineté nationale exprime deux données simultanément absolues et en principe immuables de caractère essentiel par rapport à l'homme et à la société : la démocratie et la nation. Pour les autres le caractère absolu et l'immutabilité s'atta-

chent au seul principe démocratique et non au fait national, qui peut bien en être le cadre privilégié, mais non le cadre exclusif.

Pour départager les deux thèses, il n'est pas possible de s'en remettre à l'arbitrage de l'histoire. Celle-ci ne se fait pas sans les hommes et chacune des deux thèses tend à lui imprimer des mouvements contraires. Dire que la nation est un absolu humain et social c'est interdire tout essai de dévoyer l'histoire hors du fait national. Dire que la nation est un fait historique que l'on peut tout à la fois améliorer et dépasser c'est s'engager à infléchir l'histoire dans le sens attendu. Dans les deux cas, l'arbitrage de l'histoire ne sera pas neutre, dans la mesure où il sera le produit de l'une ou l'autre croyance et des actions qu'elles auront engendrées.

Peut-on aller au-delà de ces constatations et de ces contradictions ? Sans doute, mais non sur le terrain juridique où notre propos a voulu se placer exclusivement.