

Le débat politique sur la constitutionnalisation de l'Europe : enjeux et controverses

par Hartmut Marhold

1.– LA SIGNIFICATION DU DÉBAT POLITIQUE SUR LA CONSTITUTIONNALISATION DE L'EUROPE

Le débat sur la constitutionnalisation de l'Europe est devenu une réalité européenne en soi : depuis que toutes les énergies politiques et conceptuelles ne sont plus monopolisées par l'achèvement du marché unique et de l'Union économique et monétaire, voilà l'Europe à nouveau devant les questions fondamentales qui déterminent, justifient et légitiment son existence. Ce nouveau débat sur le sens de la construction européenne est une réalité politique *sui generis* dans la mesure où ce ne sont plus les cercles académiques ou militants qui mènent la réflexion : y ont contribué depuis deux ans un grand nombre de chefs d'État, de premiers ministres, de ministres des affaires étrangères, de présidents de la Commission européenne, des commissaires, des leaders de partis politiques ainsi que beaucoup de *elder statesmen* qui avaient exercé ces mêmes fonctions quelques années plutôt.

Tous ont posé la question de l'avenir de l'Europe et ont répondu par rien moins qu'une vision de l'Europe menée à son terme. Évidemment, ils ne sont pas unanimes sur le terme, mais apparemment ils sentent le moment venu d'envisager l'achèvement de l'œuvre de l'unification européenne. L'enjeu est historique : il s'agit de décider d'un système politique européen qui reflètera l'identité commune ressentie, consentie et voulue par les Européens.

2.– CONTRIBUTEURS ET CONTRIBUTIONS AU DÉBAT : PARCOURS CHRONOLOGIQUE

Le premier de ces discours, articles et textes fut celui du président du Conseil de l'Union européenne de l'époque, Joschka Fischer, au début de la présidence allemande, le 12 janvier 1999, quelques jours à peine après

l'entrée en vigueur la troisième phase de l'union monétaire¹. À ce moment-là, il ne plaidait pas encore pour une fédération européenne, mais affirmait sa conviction que l'achèvement de la construction européenne était le devoir principal pour sa génération, plaçant ainsi l'Europe en tête de liste des priorités politiques. Quelques semaines plus tard, le 3 mai, Schäuble et Lamers présentaient leur deuxième papier (on se souvient du premier, en septembre 1994, prônant l'idée d'un noyau) esquissant ce qui selon eux devrait être l'Union européenne : une fédération libérale, avec un marché et une politique extérieure intégrés, mais des politiques sociales confiées à l'autonomie des États membres ; fédéralisme libéral donc, dans le sens d'un fédéralisme compétitif. En automne 1999, le rapport de trois sages, von Weizsäcker, Dehaene et Lord Simon, mit en relief la nécessité de la réforme envisagée pour 2000. Ce rapport dépassait de loin son mandat en insistant sur une réforme plus profonde qu'envisagée par les gouvernements qui ne visaient que le règlement de la question des *left-overs* d'Amsterdam. Peu après, le nouveau président de la République fédérale allemande, Johannes Rau, fit entendre sa voix en plaidant pour une constitution fédérale européenne, répétant à plusieurs reprises avec une précision croissante sa revendication au nom de la légitimité démocratique de l'Europe, et jusqu'au discours du 4 avril 2001 devant le Parlement européen, très favorablement accueilli par celui-ci.

L'année 2000, l'année de la Conférence intergouvernementale consacrée à la réforme institutionnelle préalable à l'élargissement, qui a si brillamment échoué à Nice en décembre, a vu un début de débat constitutionnel, introduit par l'interview de Jacques Delors le 19 janvier dans *Le Monde*, qui permit à son auteur de revenir avec verve sur l'idée d'une fédération des États-nations (ou seulement des nations ?...). Ce ne sera pas sa seule contribution au débat : le 9 mai, cinquantième du plan Schuman, à Luxembourg, il va au fond de la pensée des pères fondateurs en soulignant que leur œuvre n'était pas seulement technocratique. « Le pardon et la promesse, l'héritage vivant de Robert Schuman », titre de son discours, insiste sur les valeurs profondes régissant la méthode communautaire et sur le triangle institutionnel si cher à l'ancien président de la Commission. Encore tout récemment, en juin 2001, Jacques Delors

1. La plupart des textes cités ont été collectés et publiés en allemand par Hartmut Marhold, *Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft*, Bonn, 2001. Une deuxième édition de cette collection de textes actualisée est en préparation et paraîtra aussi en langue française. Presque tous les textes sont aussi disponibles sur Internet ; les dates des discours ou de parution devraient pouvoir guider le lecteur vers ces sources.

a eu l'occasion dans une longue interview à la revue *Esprit* de s'expliquer sur son modèle social et politique pour l'Europe².

Trois jours après le cinquantenaire du plan Schuman, Joschka Fischer attira l'attention du grand public européen, en développant à l'université de Humboldt à Berlin son plan d'une fédération européenne, nécessitant une « refondation constitutionnelle », une constitution fédérale pour l'Europe. Suscitant des réactions vives notamment en France, un débat s'engagea entre Fischer et Védrine³, mais il apparut surtout une controverse passionnée avec Jean-Pierre Chevènement⁴, menant à une réponse non moins spectaculaire de Jacques Chirac le 27 juin qui prit à son compte la revendication d'une constitution européenne devant le Bundestag allemand – Karl Lamers s'écria « C'est une révolution ! » en attendant un chef d'État français gaulliste prononcer le terme de « constitution européenne ». Parmi ceux qui à l'occasion du débat déclenché par Fischer prirent la parole, Giuliano Amato, alors premier ministre italien, lui demanda « un cœur fort pour l'Europe ».

Entre-temps, trois couples avaient pour leur part contribué au débat constitutionnel : Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing en avril⁵, s'inquiétant avant tout de la solidité de l'Union monétaire face à un élargissement mal préparé ; François Bayrou et Daniel Cohn-Bendit en mai, scandalisés par le manque de démocratie dans l'Union européenne et proposant par conséquent une démocratisation radicale ; Alain Juppé et Jacques Toubon en juin⁶, insatisfaits par le dysfonctionnement de l'Union européenne actuelle, et déclarant inévitable une cure radicale qui remplacerait le système actuel par une constitution intergouvernementale. Tony Blair, qui avait déjà, avec José Maria Aznar à la suite du sommet de Lisbonne, dévoilé une part de sa pensée, ira au bout de celle-ci le 6 octobre dans un discours dont la localisation était déjà la moitié du programme : à Varsovie (signifiant que l'élargissement est prioritaire par

2. Jacques Delors dans *Esprit*, juin 2001, numéro intitulé « Fédération, nations, le compromis impossible ? ».

3. La réponse de Védrine à Fischer a été publiée sous forme d'une lettre ouverte (« Mon cher Joschka ... ») dans *Le Monde* et le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, le 13 juin 2000.

4. Chevènement avait fait scandale lorsqu'il avait dit dans une interview télévisée le dimanche 21 mai que le discours de Fischer témoignait du fait que « l'Allemagne ne s'est pas encore guérie du nazisme » ; voire à ce sujet Hartmut Marhold, « Fischers Föderation – Frankreichs Reaktion », dans *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus*, 2001, p. 429-444.

5. Leur plaidoyer parut en même temps dans le journal allemand *Die Welt* et *Le Monde*, le 23 avril 2000.

6. Paru dans *Le Figaro*, le 16 juin 2000.

rapport à l'approfondissement) et à la bourse (l'unification européenne est avant tout une entreprise économique).

Le 21 septembre 2000, Guy Verhofstadt, premier ministre belge, se lance dans la défense du fédéralisme européen, assisté par Giuliano Amato en novembre, avant que le débat, après un moment de perplexité devant le spectacle indigne de Nice, ne reprenne en 2001. Dans un premier temps, le premier ministre Clement du plus puissant *Land* allemand, la Rhénanie-Westphalie, prenant au sérieux l'idée d'une répartition des compétences, développe une vision de l'Europe marquée par un esprit régionaliste, une sorte de retour à la conception d'une Europe des régions modernisée, dans un discours du 12 février.

Enfin, ce sont les deux chefs de gouvernement français et allemand, Jospin et Schröder, dont le silence pesait si lourd dans le débat constitutionnel, qui sortent de leur réserve. Schröder, se ralliant aux thèses du fédéralisme qualifié de « classique » dans un document de la S.P.D. le 30 avril qu'il prend à son compte, suscite un « non » aussi catégorique de Jospin quelques semaines plus tard (le 12 mai, précisément un an après le discours de Fischer), qui lui croit pouvoir échapper aux choix controversés en préconisant pour sa part la fédération des États-nations ; tous les deux, Schröder et Jospin, réunis dans la prudence. Entre les deux, Antonio Guterres fait entendre la voix du Portugal, demandant le développement d'un patriotisme constitutionnel européen afin d'assurer le rôle de l'Europe dans la mondialisation, dans un discours à Berlin le 7 mai. Enfin, c'est Romano Prodi qui rejoint le cercle illustre des hommes d'État, dans son discours à Paris le 29 mai, prenant de Schröder et de Jospin ce qui chez l'un ou l'autre pourra servir l'Europe dans la poursuite de sa marche vers une démocratie fédérale basée sur une constitution.

3.– LES MOTIVATIONS DU DÉBAT CONSTITUTIONNEL

Analysant les diverses contributions au débat, on constate d'abord un nombre limité de motivations qui reviennent constamment :

– *Dysfonctionnement du système actuel*

Tout d'abord, c'est l'insatisfaction vis-à-vis de l'état des choses au niveau communautaire qui rend inévitable une réforme de grande envergure. Le dysfonctionnement du système politique européen appelle la rénovation. Il suffit de penser au Conseil des ministres, dont les formations se sont multipliées, dont la composition politico-

administrative – quelques ministres entourés par un grand nombre de fonctionnaires – marginalise la dimension politique, dont le caractère secret dément la revendication démocratique etc. On ne voit définitivement pas comment ce type de conseil pourrait fonctionner avec plus que quinze pays membres. Des considérations peut-être moins sévères mais pas satisfaisantes non plus pourraient être adressées à la plupart des autres institutions, menant dans chaque cas au souhait d'une réforme plus ou moins profonde.

– Manque de légitimité politique aux yeux des citoyens

La deuxième motivation des auteurs allant dans le sens d'une constitutionnalisation de l'Europe est étroitement liée à la première : c'est celle de l'écart croissant entre une Union européenne qui s'est petit à petit transformée en un système politique à part entière – que l'on appelle ou pas État – et une opinion publique qui de son côté s'est éloignée dans presque la même proportion de ce système politique. Or, à l'heure actuelle, avec de telles réserves des citoyens face à une Europe jugée trop lointaine et incompréhensible, parler de *res publica* européenne, revient au cynisme du pouvoir. C'est un impératif de tout faire pour améliorer la perceptibilité et par-là la légitimité de l'Europe, notamment en vue de l'évolution de l'Union européenne comme un vrai acteur sur la scène internationale, mais aussi face au défi de l'élargissement qui amènera inévitablement l'Europe à demander des sacrifices à ses citoyens.

– L'Union économique et monétaire

Troisième motivation constante du débat constitutionnel, c'est sa réussite même qui rend perplexe les citoyens et les gouvernements. L'achèvement de l'union monétaire pose nécessairement la question de savoir si on est arrivé au but, ayant à la disposition de l'État embryonnaire européen un marché, une monnaie unique, et certaines politiques communes plus ou moins nécessaires pour assurer le fonctionnement de ce marché unique ; ou si, par contre, cette unification économique et monétaire n'est que la condition pour l'intégration politique. Faut-il se contenter d'avoir construit enfin ce résidu d'État qui est cette fois-ci vraiment libéral puisqu'il n'a pas les moyens de commettre toutes les erreurs des États-providence – où faut-il au contraire reconstruire au niveau européen une communauté politique capable de prendre aussi en charge la solidarité en développant une politique sociale au même titre qu'une politique économique et monétaire ? Voilà une des

grandes interrogations qui, après l'arrivée de l'euro, reviennent à l'ordre du jour.

– *L'élargissement*

L'Union européenne a enfin la chance de devenir ce que son nom prétend déjà – « européenne ». C'est l'élargissement vers les pays baltiques, les pays de l'Europe centrale et du Sud-Est de l'Europe qui réduit ou couvre totalement l'écart entre la prétention de la construction européenne d'être la maison sous le toit de laquelle tous les Européens pourraient un jour se sentir chez eux et la réalité toujours ouest-européenne d'aujourd'hui. L'élargissement nécessite évidemment des réformes plus que ponctuelles – tous les beaux discours dans la phase de préparation de Nice l'ont hautement dit. Malheureusement, le traité de Nice n'est pas à la hauteur du défi. L'Union européenne doit se transformer profondément, sans et avec les nouveaux adhérents d'ailleurs : il ne s'agit pas d'une réforme pour se protéger des méfaits de l'élargissement (c'est l'impression qu'on peut parfois avoir), mais d'une transformation destinée à assurer à l'Union élargie sa capacité d'agir avec l'accord de ses peuples.

– *L'Europe dans le monde*

Enfin, cinquième motivation, l'Europe n'est pas seule au monde et doit prendre conscience qu'elle n'a d'autonomie dans ses choix que si elle est unie. On retrouve ce motif dans beaucoup des textes et discours indiqués ci-dessus, sous différentes formes, mais avec un consensus sur l'essentiel : l'Union européenne doit faire face à la mondialisation en adaptant son mode de gouvernement aux nouvelles exigences d'un monde unipolaire – si on regarde les États-Unis – et pluripolaire, voire plurifonctionnel – si on se réfère aux nouvelles puissances émergentes et aux acteurs non étatiques qui réclament leur rôle dans les affaires publiques.

Ces cinq grandes motivations, sous différentes expressions évidemment, reviennent fréquemment dans le débat constitutionnel, dans des combinaisons changeantes. Quel que soit l'échantillon que l'auteur préfère, les réflexions sur la nécessité de redéfinir l'Europe en terme de constitution puisent leurs motifs dans ce réservoir⁷.

7. On ne saurait évidemment pas être assez naïf pour croire que des considérations et motifs d'ordre électoral seraient absents dans toutes ces prises de positions. Il s'agit cependant ici non pas d'expliquer la psychologie politique des hommes d'État dans leurs

4.- LES CONCEPTIONS CONSTITUTIONNELLES : TROIS CONTROVERSES PRINCIPALES

Comment répondre à ces motivations ? Poser cette question mène au cœur du débat sur la constitution européenne. C'est ici que l'on retrouve les différentes conceptions et les controverses qui opposent les différents acteurs.

4.1. Priorité au contenu ou à la forme ?

– L'essence précède l'existence

Tout d'abord, les opinions sont partagées sur la question de savoir s'il faut avant tout un projet politique commun, des objectifs politiques précis, des tâches à remplir – ou s'il faut au contraire d'abord des structures, des institutions et un système politique. Dans la première hypothèse, on soutient l'idée que les Européens doivent se rendre compte de ce qu'ils veulent confier à l'Europe avant de développer les instruments nécessaires pour la mise en œuvre de ces objectifs. La plupart des auteurs qui en parlent sont grosso modo d'accord sur l'identification de trois grands axes autour desquels s'articulent les compétences politiques en question : l'axe économique et monétaire, l'axe de la politique sociale dans son sens le plus large – en tant que corollaire social de la politique de marché – et, enfin, la politique extérieure, de sécurité et de défense.

Or, on peut se demander ce que sont les devoirs européens sur ces différents plans, on peut se poser la question de savoir par exemple, si l'Europe, après avoir développé et même poussé jusqu'à l'état fédéral la politique économique et monétaire, doit aussi créer une politique sociale englobante au niveau européen – afin que l'idée et la réalité de l'économie sociale de marché se reconstituent au niveau européen, après avoir quitté le niveau étatique –, ou si par contre l'Europe doit se contenter de se concentrer sur l'économie et la monnaie, laissant aux États membres le soin de livrer la contrepartie sociale, des systèmes de sécurité sociale jusqu'à la politique de la famille ou d'éducation et de formation. Dans la deuxième hypothèse on arriverait à une sorte de fédéralisme compétitif dans la mesure où les États membres entreraient en concurrence dans l'efficacité de leurs systèmes sociaux.

campagnes électorales diverses, mais de les prendre au mot et d'insister sur les raisons objectives de mener un débat constitutionnel.

Selon certains donc, une constitution européenne n'a de sens qu'à partir du moment où on s'est mis d'accord sur ces problèmes de contenu politique. C'est par exemple le cas de Jospin et de Schröder. À quoi bon une constitution si on ne sait pas quoi en faire politiquement ?

– *L'institution – incarnation d'idées*

D'autres, par contre, soutiennent la thèse inverse, selon laquelle ces disputes concernant les politiques à mener et leur orientation devraient être reléguées au second plan, puisqu'il s'agit là de controverses telles qu'on les connaît entre les familles politiques traditionnelles, par exemple entre libéraux – qui s'opposent à une politique sociale au niveau européen et plaident pour la compétition – et socialistes et sociaux-démocrates – qui, eux, penchent plutôt du côté d'une reconstitution intégrale de l'économie sociale de marché en Europe. Faire d'un consensus entre ces opposants un préalable à la création d'une constitution européenne voudrait dire la reporter à jamais. Au contraire, disent les défenseurs d'une constitutionnalisation sans préalable, il faut d'abord créer un système politique démocratique sur lequel on peut se mettre d'accord avant d'entrer dans le façonnement des politiques qui doit être laissé de toute façon au jeu des forces politiques. Cette deuxième position est plutôt celle de Johannes Rau, de Joschka Fischer, de Daniel Cohn-Bendit et de François Bayrou.

On retrouve dans cette controverse la distinction mieux exprimée dans les termes anglais de « policy » et de « polity ». Créer d'abord une constitution européenne veut dire donner priorité à la « polity » ; chercher d'abord à définir un projet politique change l'ordre des priorités et met la « policy » à la première place. Au fond, il s'agit de la manière dont on comprend les institutions, ce terme étant pris non seulement dans le sens des institutions politiques telles que la théorie de la séparation des pouvoirs les distingue, mais dans le sens large incluant par exemple aussi le droit et la constitution en tant que telle. Dans le premier cas, les institutions ne sont que des instruments au service de l'œuvre politique à accomplir. L'essentiel dans ce cas c'est la « policy ». Par contre, donner priorité à la « polity » implique une toute autre interprétation de ce qu'est une institution.

Selon cette deuxième version, un système politique, avec son système institutionnel au centre, ses modes de coopération et de prises de décision, n'est rien moins que l'expression d'un système de valeurs, d'une idée de vie en commun. Les institutions, vues sous cet angle, incarnent une volonté des citoyens d'appartenir à cette communauté qui se lie et qui décide en commun de son sort dans l'histoire. Beaucoup plus

que de simples instruments, les institutions sont l'expression d'une identité commune. Elles constituent et contribuent à maintenir ensemble cette communauté de destin de citoyens qui ont voulu conclure ce contrat profond entre eux-mêmes et le pouvoir politique affirmé et en même temps limité par la constitution. On retrouve dans cet ordre d'idée les définitions classiques de nation ou d'État-nation (par exemple d'Ernest Renan), et l'idée du patriotisme constitutionnel (par exemple de Jürgen Habermas). Une telle interprétation de la « polity » relègue au second plan les mesures et décisions politiques, le contenu de ce que fera tel ou tel gouvernement.

Il est clair que la controverse à ce sujet ne saurait se concevoir sous forme d'une opposition diamétrale et sans compromis. Bien au contraire, il y a parmi les auteurs des textes pris en compte dans cette réflexion certains qui admettent que l'un n'ait de sens sans l'autre : Jacques Delors par exemple ne cesse d'insister sur la complémentarité entre un projet politique et un système institutionnel qui y correspond sans se réduire à un simple instrument.

4.2. Intergouvernementalistes et fédéralistes

Il n'est finalement pas surprenant de retrouver à l'heure actuelle l'ancien débat entre intergouvernementalistes et fédéralistes. Pendant longtemps passé sous silence au profit de petits pas consensuels, la question principale des relations entre les États-nations et l'Europe est de retour au moment où la méthode d'avancées pragmatiques a porté tous ses fruits et a mené le processus d'unification européenne au seuil d'une constitutionnalisation. C'est là le pas décisif par lequel ce processus d'intégration dévoile sa vraie nature, à savoir celle de la formation d'un État européen. Et nous voilà naturellement de retour dans la dispute entre ceux qui ont toujours visé cette perspective et ceux qui par contre n'y ont jamais cru.

– Intergouvernementalisme I : l'Europe au service des États

Dans les plans et projets des hommes d'État de notre temps, on retrouve les deux hypothèses. Si on se place dans la perspective des défenseurs de l'État-nation, on répugne à l'idée d'un État européen – et notamment d'un État fédéral – à moins que l'on ne soit prêt à léguer à ce nouvel État l'héritage de l'État-nation : la souveraineté. En effet, il y a parmi les intergouvernementalistes deux tendances, l'une définissant l'Union européenne comme un instrument au service des États-nations, consciente du fait que la déterritorialisation du pouvoir et la

mondialisation rendent impossible aux États-nations de remplir pleinement les fonctions de souveraineté. Reconquérir au nom et pour le compte des États la souveraineté perdue, voilà le dessein des intergouvernementalistes restés fidèles à l'idée que c'est au niveau de l'État que la communauté de destin des citoyens se forme. Les gaullistes conventionnels font partie de ce groupe, autant que Tony Blair par exemple.

– *Intergouvernementalisme II : souverainisme européen*

Il y a cependant une version de l'étatisme traditionnel que l'on entend d'appeler souverainisme européen puisqu'il envisage de faire de l'Europe ce que les États-nations tentent en vain de rester : une république souveraine. Fidèles à l'idée de souveraineté, ces auteurs proposent rien moins que le transfert de la souveraineté étatique au niveau européen sous forme de la constitution d'un véritable État émanant de la tradition ouest-européenne. Parmi les hommes d'État participant au débat politique et dont les discours et textes ont été mentionnés au début de cette réflexion, on trouve peu de partisans – et de manière très partielle – de ce radicalisme européen de tendance jacobine ; mais en France notamment, il y a des auteurs bien inscrits dans la classe politique, voire proches du président de la République (Jérôme Monod par exemple) qui n'hésitent pas de tirer ces conséquences radicales de leur attachement au modèle de l'État jacobin d'une part et de leur analyse de la défaillance de l'État-nation d'autre part.

– *Fédéralisme européen I : la version étatiste*

À l'autre bout du spectre se regroupent les fédéralistes, profitant dans la situation actuelle d'un véritable renouveau de la pensée fédéraliste, encore improbable il y a quelques années ; par exemple au moment de la finalisation du traité de Maastricht quand la proposition de mentionner dans le traité la « vocation fédérale » de l'Union européenne n'a pas seulement fait scandale dans les pays traditionnellement réservés à cet égard mais n'a même pas été soutenue par les anciens promoteurs d'une perspective fédérale. Aujourd'hui apparaissent un changement profond et une propagation ouverte d'un fédéralisme européen par les hommes politiques ; ou plus précisément propagation de « fédéralismes » au pluriel, car dans ce camp il y a au moins autant de diversité (dans l'unité) que chez les intergouvernementalistes.

D'un côté, il y a ceux – comme Johannes Rau, Daniel Cohn-Bendit, François Bayrou – qui prônent l'idée d'un État fédéral en mettant

volontairement l'accent sur l'État : le modèle d'État fédéral, chez eux, est adaptable au niveau européen, et ce qu'il faut créer aura certes des traits *sui generis*, mais sera néanmoins bel et bien un État comme d'autres. C'est dire qu'il disposera de la souveraineté perdue par les États-nations – là-dessus il y a consensus entre fédéralistes et intergouvernementalistes – et de tous ses éléments : tout système politique, toute communauté politique doit finalement revêtir la forme d'un État, avec constitution des pouvoirs, séparation horizontale (tradition républicaine française, système présidentiel ou parlementaire) et verticale des pouvoirs (tradition fédérale allemande, bicaméralisme et principe de participation des composantes de la fédération), localisation de la souveraineté au niveau le plus élevé à moins qu'on envisage un partage de souveraineté...

– *Fédéralisme européen II : la version consociative...*

Mais c'est là le seuil sensible qui met en cause l'idée de la souveraineté même : que signifie encore le terme de « souveraineté » – qui en réalité voulait dire qu'une communauté était libre de décider sans entraves de son chemin dans l'histoire – si on la partage ? Quelle est alors cette communauté qui décide ? Elle n'est plus identifiable et se perd dans un ensemble de communautés de nature et d'origine multiples coexistant sans que l'une d'entre elles puisse légitimement faire prévaloir son droit d'existence, imposer sa supériorité sur les autres.

C'est précisément cette autre conception de la politique, profondément différente, qui admet de partager, voire de renoncer à la souveraineté au profit d'une vision de la société humaine composée de communautés multiples et dotée d'un pouvoir politique uniquement dans l'intention d'aider en dernier ressort à la réglementation de conflits que les personnes humaines et leurs communautés sociales ne peuvent pas régler eux-mêmes. Le principe de subsidiarité n'est rien d'autre que le mode de partage de ces pouvoirs à différents niveaux, et le système sociopolitique qui en résulte est un fédéralisme consociatif⁸.

Ceux parmi les participants au débat constitutionnel sur l'Europe qui soulignent le caractère *sui generis* de la construction européenne, ceux qui sont réservés vis-à-vis d'un État européen qu'il soit fédéral ou pas, ceux qui tout en soutenant la perspective fédéraliste pour l'Europe se montrent prudents, quand il est question de constitution – tous ceux-ci

8. C'est dans ce contexte que le débat sur la gouvernance, très à la mode, pourrait s'enraciner dans l'histoire des idées politiques, puisqu'il rend compte de la multiplicité et complicité des acteurs politiques et sociétaux coopérant sous formes de contrats aussi bien que sous forme législative.

sont de tendance consociative. Il est vrai que cette tendance est minoritaire parmi les hommes d'État, tout comme la tendance du souverainisme européen du côté des intergouvernementalistes – mais est-ce surprenant que les hommes d'État ne soient pas si anti-étatistes ? Tout de même, un courant consociatif est indéniablement présent dans le débat constitutionnel actuel, et pas seulement à un niveau inférieur, comme le prouve la seule contribution de Jacques Delors.

– *Entre intergouvernementalistes et fédéralistes*

Beaucoup de nuances et de passerelles entre intergouvernementalistes et fédéralistes existent et atténuent l'opposition trop souvent exacerbée entre les deux « camps ». L'idée d'un « fédéralisme intergouvernemental⁹ » par exemple tente de réconcilier l'attachement à l'État et plus précisément au rôle du gouvernement légitimement au pouvoir d'un côté, et de l'exigence intrinsèque d'une prise de décision commune au niveau européen de l'autre. Si on peut voir dans le « fédéralisme intergouvernemental » une proposition de paix du camp intergouvernementaliste, la formule de « fédération d'États-nations » peut-être perçue comme la contrepartie du camp opposé, formule qui – développée par Jacques Delors, acceptée par Lionel Jospin, mais aussi par Joschka Fischer – tout en insistant sur la nécessité d'un vrai fédéralisme européen accepte la persistance des États et plus encore des nations. Ainsi, la controverse entre intergouvernementalistes et fédéralistes n'est pas condamnée à rester stérile mais peut au contraire être féconde et permettre la naissance d'une communauté politique européenne innovatrice.

Quoi qu'il en soit pour la réconciliation des deux camps, la controverse entre intergouvernementalistes et fédéralistes met en lumière que le vrai enjeu du débat constitutionnel européen, au-delà de l'arrangement institutionnel, est la question de l'État, de l'État-nation, de l'État européen, de la forme de l'État, ... ou d'une alternative à l'État. Ceci dit, en même temps, ce débat puisqu'il est constitutionnel renvoie définitivement aux archives de l'histoire l'idée que l'Union européenne soit toujours ou puisse rester une forme quelconque d'organisation internationale.

9. Cette idée a été développée en détail notamment par Jean-Louis Quermonne dans son rapport au Commissariat général au Plan : *L'Union européenne en quête d'institution légitimes et efficaces*. Rapport du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes. Président : Jean-Louis Quermonne, Paris 1999. Voir aussi Maurice Croizat et Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris, Montchrestien, 1999.

4.3. Comment réformer ou révolutionner l'Union européenne ?

– Réforme ou révolution ?

Une troisième controverse sous-tendant le débat sur la constitutionnalisation de l'Europe concerne le degré de profondeur de la transformation à envisager. Il en est parmi les acteurs du débat qui ne visent rien moins qu'une « refondation constitutionnelle », en reprenant les termes de Joschka Fischer, ce qui équivaut à une véritable révolution de la construction communautaire. De leur point de vue, l'Union européenne actuelle est construite sur des bases qui ne vont pas pouvoir supporter la maison européenne de l'avenir. Critiques ou pas par rapport à la méthode qui a mené l'Europe à son état actuel, ils sont convaincus que la structure institutionnelle et juridique en vigueur n'a pas le potentiel de développement nécessaire pour permettre l'adaptation de l'Union européenne à ses devoirs de demain. Leurs desseins sont plus ou moins éloignés du système politique tel qu'il fonctionne actuellement tant bien que mal, mais partent en tout cas de l'hypothèse d'une refonte de fond en comble de la maison commune.

Cette attitude révolutionnaire n'est d'ailleurs pas le privilège des fédéralistes ; il y a chez les intergouvernementalistes bien des propositions allant dans le même sens, celle d'Alain Juppé et Jacques Toubon par exemple. On peut en effet reprocher à la construction européenne de ne pas avoir le potentiel pour franchir le seuil entre le supranational et le fédéral – ce serait à peu près la position des fédéralistes – mais on peut aussi lui reprocher d'avoir fait déjà quelques pas de trop dans la direction du supranational et qu'il faut donc, par un tournant brutal, ramener cette construction dans le sens de l'intergouvernemental. C'est ainsi que des intergouvernementalistes comme Juppé et Toubon, mais aussi Jacques Chirac prennent les choses. Des deux points de vue opposés, une simple réforme ne ferait pas l'affaire : il faut dans l'un comme dans l'autre cas de figure une œuvre révolutionnaire, un écrit noir sur blanc sous forme d'une constitution.

D'autres, par contre, réservent plus d'estime à l'œuvre des pères fondateurs, insistant sur l'adaptabilité du « triangle institutionnel » formé par la Commission, le Conseil et le Parlement européen, invention géniale de Jean Monnet qu'il suffit de réformer, de transformer pour arriver à un dispositif institutionnel à toute épreuve. Qui plus est, selon eux, cet acquis est porteur de valeurs profondes : contrainte de faire prévaloir l'intérêt commun par l'initiative de la Commission, coopération obligée entre les États-nations, contrôle démocratique par le Parlement européen, responsabilité exécutive partagée entre la Commission, organe

supranational, et le Conseil, organe intergouvernemental, pour ne pas parler du contrôle constitutionnel exercé par la Cour de Justice (qui d'ailleurs dans tous ces plans et projets pour l'Europe future ne joue qu'un rôle marginal, apparemment parce que personne ne met en cause son existence et son importance).

Voilà donc un système qui s'est peut-être enlisé dans la complexité croissante des Conseils multiples, dans un manque de conscience et de confiance en soi de la Commission et de tout autre vice, mais que l'on ne saurait construire plus intelligemment que ne l'a fait la génération des fondateurs afin de préserver les multiples équilibres délicats – entre les États et l'Union, entre le droit et la politique, entre la stratégie politique et la mécanique technocratique et bureaucratique etc. – qui forment dans leur ensemble un système *sui generis* de *checks and balances*.

Jacques Delors, qui en tant que président de la Commission était responsable lui-même d'une bonne part de cet équilibre dynamique, compte parmi les défenseurs les plus obstinés du système existant, tout en admettant évidemment qu'il mérite d'être reconduit en son plein sens, à sa pleine efficacité par une réforme profonde. Le Conseil des ministres par exemple, pour déployer son efficacité, devrait non plus se réunir en des formations toujours plus diversifiées rendant obsolète toute cohérence de l'action communautaire, mais devrait être coordonné par un seul Conseil permanent de vice-premiers ministres se réunissant tous les quinze jours à Bruxelles afin d'assurer la coordination entre les autres ministres et de préparer les grandes décisions à prendre par le Conseil européen, qui lui non plus ne joue pas son rôle en se perdant dans d'innombrables détails. Voilà le type de réforme qu'un initié comme Jacques Delors peut proposer, soucieux en même temps de souligner que rétablir la mécanique ne revient pas à renforcer la technocratie mais au contraire est motivé par l'estime devant un système d'inspiration humanitaire basé sur les valeurs européennes les plus dignes.

– Conférence intergouvernementale ou Convention ?

La question de la méthode se recoupe partiellement avec l'alternative entre révolution et réforme, mais ne se confond pas complètement avec elle. La « méthode communautaire » n'est pas identique au « système communautaire ». Dès qu'il est question de méthode, d'autres clivages interviennent, concernant le rôle des Conférences intergouvernementales dans le processus de réforme de l'Union européenne – les « C.I.G. » – qui ont vu apparaître récemment un concurrent redoutable, la « Convention », celle qui a mené si bien à terme la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux. Or, la tâche de la réforme ou de la révolution peut être confiée à des organes divers, aux gouvernements (au moins théoriquement) aussi bien qu'à d'autres, telle que la convention, telle qu'une assemblée constituante etc. Des questions de pouvoir sous-tendent cette querelle aussi bien que des problèmes de légitimité.

Au point où en est le débat, l'alternative entre conférence intergouvernementale et convention semble l'emporter sur d'autres possibilités. Là encore, les choses sont plus délicates qu'elles n'apparaissent au premier abord : finalement, il ne s'agit pas vraiment d'alternative, mais de la façon dont on peut combiner les deux éléments. Faut-il demander à la future convention une proposition que les gouvernements pourraient prendre ou laisser, voire seulement un inventaire d'options, ce qui réduirait la convention à l'état d'un groupe de réflexion particulièrement prestigieux mais dont on connaît l'impact depuis la révision du traité à Amsterdam ? Ou faudrait-il par contre définir le mandat de la convention de façon à lui permettre de préfigurer largement l'issue de ce que vont décider les gouvernements, sous forme d'un texte consenti publiquement et remis aux gouvernements peu de temps avant que la décision soit à prendre, un texte presque contraignant aussi bien par sa substance que par la pression du temps ?

En somme, la méthode en tant que telle – la fin de la Conférence intergouvernementale de Nice n'a laissé aucun doute à cet égard – est à réformer ou à remplacer par un autre mode d'évolution. Le débat constitutionnel porte aussi sur cette question du « comment », question non moins cruciale que celles évoquées auparavant.

5.– L'EUROPE À TOUS OU À QUELQUES-UNS ?

Avec des considérations sur la méthode, notre analyse a déjà touché à la question de savoir comment on peut arriver au stade définitif d'unification européenne souhaité par les uns et les autres – si jamais il

peut être question de « définitif », ce que semble maladroitement suggérer le terme de « finalité ». Là encore, on constate l'existence d'une controverse de grande variété qu'on peut ramener dans un premier temps à l'opposition entre ceux qui envisagent l'achèvement constitutionnel de l'œuvre européen avec tous les membres de l'Union européenne actuelle ou future, d'une part, et ceux qui d'autre part n'ont aucune illusion sur la bonne volonté de certains États membres de participer à une constitutionnalisation de l'Europe qui va à l'encontre de leur perception de ce que l'Union européenne devrait être, rester ou devenir.

– *L'Europe de tous*

La position de ceux qui partent de l'hypothèse que tout doit être possible avec tous est facile à résumer. Ce n'est pas aussi vrai pour leurs motivations : certains ne parlent pas du problème, comme Johannes Rau, sans qu'il suscite par son silence le soupçon que son projet d'une constitution fédérale pour l'Europe puisse être seulement une proposition prononcée du bout des lèvres. D'autres pourraient être moins déçus si on leur disait que leur projet n'est pas réalisable à cause de l'opposition certaine de plus d'un partenaire. En effet, on connaît la musique : on peut revendiquer des avancées spectaculaires quand on est sûr que quelqu'un y opposera son veto. Mais on ne peut pas nier que chez certains la volonté est sincère d'arriver en même temps avec l'ensemble des États membres à l'étape d'une constitution européenne.

– *Différenciations diverses*

De l'autre côté, les cas de figure sont plus variés. Ce qu'on appelle « différenciation » est constitué d'une multitude de propositions différentes, incitant d'ailleurs à une créativité linguistique digne de poètes. Sans compter les anciennes dénominations telle que « l'Europe à la carte », « l'Europe à géométrie variable », « l'Europe à deux (ou plusieurs) vitesses », « l'Europe à cercles concentriques », on a vu naître des expressions plus métaphoriques et par-là mieux adaptées à une époque qui communique par images plus que par pensées : « noyau », inventé par le malheureux Karl Lamers qui affirme ne jamais avoir dit ni pensé à un « noyau dur », « avant-garde », terme cher à Jacques Delors, « centre de gravité », invention de Joschka Fischer, « groupe de pionniers », réponse de Jacques Chirac. À tout cela convient-il d'ajouter la ou les « coopérations renforcées », rendues théoriquement possibles pour la première fois dans le traité d'Amsterdam et dont le champ d'application a été élargi à Nice.

Alors que tous ces termes font appel à telle ou telle fonction d'un groupe au sein de l'Union européenne, la question de *qui* constituerait ce groupe n'est pas moins controversée. Là aussi, l'éventail des propositions va du renforcement du couple franco-allemand en passant par une relance des six pays fondateurs moyennant leur solidarité expérimentée, ou le groupe de l'« euro douze », jusqu'aux quinze qui tout en acceptant les pays candidats dans le marché commun se protégeraient au niveau constitutionnel des dangers de contamination avec les parents pauvres de l'Est européen. De nouveau, il faut ajouter à ces scénarios celui d'un développement des coopérations renforcées au point de constituer de multiples réseaux de coopération privilégiés entre certains mais sans qu'aucun ne sache plus qui fait quoi avec qui.

6.- CONCLUSION

On l'a vu, c'est la crème de la crème de la classe politique européenne qui s'est prodigieusement engagée dans le débat sur la constitutionnalisation de l'Europe : que le terme de constitution soit retenu ou non, il est certainement la référence. Or, un tel débat constitue en lui-même une réalité politique, bien avant qu'une constitution n'entre vraiment en vigueur. C'est peut-être par la convocation d'un nouveau groupe de sages, de consultants du plus haut niveau, que Guy Verhofstadt, au début de la présidence belge, tente de jeter un premier pont entre ce débat et la réalité des traités régissant l'Union européenne actuelle. Beaucoup dépendra en effet de cette présidence belge et de son point culminant, le Conseil européen de Laeken en décembre : l'Europe trouvera-t-elle enfin la force de se rendre à l'évidence de son identité et de l'exprimer sous forme d'une constitution compréhensible pour les citoyens ?

Hartmut Marhold.