Conférence de Jürgen Habermas : Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel ?

Jürgen Habermas

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/urmis/10>

DOI : 10.4000/urmis.10

ISSN : 1773-021X

Éditeur

Urmis

Édition imprimée

Date de publication : 7 juin 2001

ISSN : 1287-471X

Référence électronique

Jürgen Habermas, « Conférence de Jürgen Habermas : Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel ? », *Cahiers de l'Urmis* [En ligne], 7 | juin 2001, mis en ligne le 15 février 2004, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/urmis/10> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/urmis.10>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Les contenus des *Cahiers de l'Urmis* sont disponibles selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Conférence de Jürgen Habermas : Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel ?

Jürgen Habermas

NOTE DE L'ÉDITEUR

Traduit de l'allemand par Rainer Rochlitz, avec le concours de Christian Bouchindhomme

- 1 Il existe un contraste remarquable entre les attentes et les exigences de ceux qui, immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, essayaient par tous les moyens de faire avancer l'unification européenne et ceux qui, aujourd'hui, envisagent de continuer ce projet ; il y a à tout le moins une différence frappante de rhétorique et d'objectif final. Alors que la première génération des partisans les plus influents n'hésitait pas à parler du projet des "États-Unis d'Europe", en évoquant par là le modèle des États-Unis d'Amérique ou de la Suisse, le débat actuel s'éloigne du modèle d'un État fédéral, évitant même le terme de "fédération". Le livre récent de Larry Siedentop sur la "Démocratie en Europe" traduit un état d'esprit encore bien plus circonspect, plus proche de la vision de Jacques Chirac que de celle de Joschka Fischer : "Un grand débat constitutionnel, écrit-il, n'implique pas nécessairement un engagement préalable en faveur du fédéralisme comme issue la plus souhaitable en Europe. Il se peut que l'Europe soit en train d'inventer une nouvelle forme politique, quelque chose qui soit plus qu'une confédération, mais moins qu'une fédération ; il s'agirait d'une association d'États souverains qui ne mettraient leur souveraineté en commun qu'à des degrés divers, dans des sphères très restreintes, association qui ne chercherait pas à posséder un pouvoir coercitif permettant d'agir directement sur les individus, à la façon dont le font les États-nations." On se demande si ce changement de climat est le signe d'un réalisme de bon aloi, fruit d'un processus d'apprentissage

vieux de plus de quatre décennies, ou celui d'une pusillanimité contre-productive sinon d'un pur et simple défaitisme.

- 2 Quoi qu'il en soit, lorsqu'il se plaint de l'absence de tout débat constitutionnel profond et inspiré sur le destin de l'Europe — débat qui frapperait l'imagination des peuples européens — Siedentop ne comprend pas l'essentiel. Notre situation n'est d'aucune manière comparable à celle des Fédéralistes américains ou à celle des membres de l'Assemblée constituante en France. À la fin du XVIII^e siècle, à Philadelphie et à Paris, les Pères fondateurs américains et les Révolutionnaires français étaient engagés dans un type de pratique novatrice et extraordinaire, que le monde n'avait encore jamais vue. Au terme de plus de deux siècles de création constitutionnelle, nous ne nous engageons plus, au seuil du XXI^e siècle, dans un nouveau type de pratique ; la question constitutionnelle n'est pas non plus le cœur du problème que nous avons à résoudre. Le défi ne consiste pas à *inventer* quelque chose, mais à *conserver* les grandes réalisations démocratiques des États-nations européens, par-delà leurs propres limites. À côté des garanties formelles de l'État de droit, ces réalisations incluent un certain niveau de bien-être social et un certain degré d'autonomie privée *effective*, qui est devenue un aspect de la légitimation démocratique. En raison de cette adaptation du droit à des exigences matérielles, le débat constitutionnel sur "l'avenir de l'Europe" dépend désormais de discussions hautement spécialisées entre économistes, sociologues et politologues, plus que de juristes et de philosophes.

- 3 Permettez-moi d'esquisser quelques réponses préliminaires aux questions les plus urgentes : I. - Pourquoi devrions-nous poursuivre le projet d'une "Union toujours plus étroite" ou, plus spécifiquement, pourquoi devrions-nous même tout simplement poursuivre ce projet d'une Constitution pour l'Union européenne ? II. - Même s'il y avait de bonnes raisons d'appuyer un tel projet, l'Union européenne dans son état actuel remplit-elle les conditions nécessaires pour adopter une Constitution fédérale ? III. - Si tel est le cas, quelles sont les principales interrogations quant au modèle constitutionnel ?

I. Pourquoi devrions-nous poursuivre le projet d'une "union toujours plus étroite" ?

- 4 J'aborderai le premier sujet sous deux angles : (1) les objectifs politiques immédiats susceptibles de justifier la poursuite du projet européen, et (2) les dilemmes que nous rencontrons en poursuivant dans les voies choisies par le passé.

1. Justifications

- 5 Les objectifs politiques initiaux ont beaucoup perdu de leur signification, mais ils ont été remplacés, entre-temps, par un programme politique encore plus ambitieux.
- 6 (a) La première génération des eurofédéralistes convaincus ont engagé le mouvement en visant deux objectifs immédiats : en finir avec l'histoire des guerres sanglantes entre nations européennes, et contenir le pouvoir potentiellement menaçant d'une République fédérale allemande vite relevée de la guerre et de la défaite. Bien que tout le monde pense que le premier objectif a déjà été atteint, la question du maintien de la paix reste pertinente dans un autre contexte. Au cours de la guerre du Kosovo, les participants se sont rendu compte de différences subtiles mais décisives existant entre la manière dont, d'un côté, les États-Unis et la Grande-Bretagne et, de l'autre, les nations continentales justifiaient cette intervention humanitaire — soit sur la base de la politique traditionnelle de puissance, soit pour des raisons plus principielles. En raison du changement de structure de l'arène internationale, l'émergence de réseaux transnationaux, de défis nouveaux et d'obligations nouvelles, il y a désormais de

bonnes raisons de faire en sorte que l'Union européenne soit capable de parler d'une seule voix en matière de politique étrangère et de défense, et qu'elle puisse faire valoir une influence plus grande sur les opérations de l'OTAN et sur les décisions de l'ONU.

- 7 Quant au second objectif — l'intégration pacifique d'une Allemagne potentiellement dangereuse — il semble avoir perdu son évidence en raison de la stabilité croissante des institutions démocratiques et du développement d'un état d'esprit ouvert (*liberal*) dans ce pays. L'unification de l'Allemagne de l'Ouest et de l'Allemagne de l'Est a cependant réveillé des craintes quant à une rechute dans les traditions nationales auto-affirmatives du Reich allemand. Je n'ai pas besoin d'entrer dans ce débat, puisque ni l'un ni l'autre des objectifs antérieurs n'est plus considéré comme une justification suffisante pour faire avancer le projet européen. Mais il existe une troisième raison, constituée par un argument directement économique.
- 8 Les pays européens se sont intégrés au moyen du Marché commun et de la Monnaie unique ; en même temps, la circulation des personnes, des biens, des services et du capital a été accélérée et intensifiée. Ainsi, l'Union européenne encadre un réseau de plus en plus dense de relations commerciales, d'investissements "étrangers" directs, de transactions économiques et financières. À côté des États-Unis et du Japon, l'Europe a conquis une position assez forte à l'intérieur de ce qu'on appelle la "Triade". Toutefois, l'attente rationnelle de certains avantages différentiels dans la concurrence sur les marchés mondiaux ne peut guère, à elle seule, mobiliser le soutien politique au projet plus ambitieux et plus risqué d'une *Union politique* digne de ce nom. Un tel soutien ne peut être attendu que si la motivation économique est associée à une idée d'une autre nature, disons à l'intérêt pour le maintien d'une culture spécifique. Les Européens sont, pour la plupart, unis par l'intérêt que représente la défense d'une *forme de vie* à laquelle les citoyens de n'importe quel État européen de ce côté-ci du Rideau de fer ont pu accéder au cours de la période que Hobsbawm a appelée "*l'Âge d'or*", c'est-à-dire au cours du troisième quart du siècle passé. Ainsi, l'argument économique ne compte, dans notre contexte, qu'à partir du moment où il structure une vision bien plus large.
- 9 (b) Que nous interprétions la mondialisation économique comme la poursuite accélérée de tendances à long terme ou comme la transition vers une formation nouvelle, transnationale, du capitalisme, elle partage un certain nombre de traits inquiétants avec tous les processus de modernisation *rapide*. Comparés au *statu quo ante*, les coûts sociaux du changement de structure sont répartis de façon moins égalitaire, et les différences croissantes entre gagnants et perdants quant à leur statut économique et social vont de pair avec l'attente globale de charges plus lourdes à court terme et de bénéfices plus grands à long terme³. Comme la mondialisation des marchés est, dans une large mesure, le résultat d'une action politique consciemment menée, existe aussi, du moins en principe, la possibilité pour les gouvernements démocratiques d'en contrecarrer les conséquences indésirables en les accompagnant d'une politique sociale appropriée. Une telle politique aurait à répondre aux besoins de deux groupes différents. L'objectif serait, d'une part, de combler le déficit de temps de travail dont pâtissent les perdants à court terme (p. ex. en investissant dans le capital humain et en procédant à des transferts de temps de travail) et, de l'autre, d'accorder des compensations permanentes aux perdants à long terme (p. ex. par un modèle de revenu de base ou par un impôt sur le revenu négatif). Mais l'implémentation de programmes de ce type est loin d'être une entreprise autopropulsée, car les perdants de la modernisation ne sont plus en position de faire valoir un veto puissant. Le choix quant

au maintien ou à l'abandon d'un niveau approprié de bien-être social *général* dépend largement de considérations de justice. Or les orientations normatives ne peuvent toucher des majorités que dans la mesure où elles dérivent de traditions fortes inscrites dans des cultures politiques bien établies.

- 10 Ce n'est pas là une hypothèse irréaliste pour l'Europe, où les traditions politiques du mouvement ouvrier et le message social de l'Église constituent toujours un arrière-plan qui favorise un système inclusif de sécurité sociale tant pour les partis sociaux-démocrates que pour les partis chrétiens-démocrates. Même dans ce cas, on se demande, cependant, pourquoi des gouvernements nationaux ne seraient pas en mesure de développer des politiques d'accompagnement social plus efficacement que ne le pourrait l'Union européenne avec ses lourdeurs notoires. Cela soulève la question controversée de savoir de quelle manière l'intensification de la concurrence mondiale affecte la marge d'action des gouvernements nationaux.
- 11 Dans mon livre⁴, j'ai mis l'accent sur le passage à une constellation postnationale. Certaines objections ont entre-temps été soulevées⁵. À tout le moins, il n'existe pas de relation linéaire entre la mondialisation économique et une autonomie décroissante de l'État-nation pas plus qu'il n'y a de relation inverse entre le niveau de bien-être social et celui de l'emploi.
- 12 • Même si l'État, dans ses interactions avec de puissants acteurs sociaux dans les arènes nationales, ne dépend pas des pressions mondiales croissantes exercées de l'extérieur, il lui a fallu, de toute façon, apprendre à jouer un rôle moins dominant. La littérature néocorporatiste met en évidence la fonction modératrice d'un État désormais coopératif, dans le cadre de négociations avec des parties plus ou moins indépendantes. L'État semble adopter un nouveau mode d'action, plus persuasif qu'autoritaire, même s'il est toujours seul à disposer des moyens légitimes du recours à la force⁶.
- 13 • Bien que les gouvernements nationaux soient obligés, sous la pression de la compétition internationale, de baisser les impôts sur le capital, ils semblent toujours bénéficier de la possibilité de choisir entre plusieurs options dans des domaines politiques qui ont un impact direct sur l'interdépendance entre le taux de chômage et le niveau de bien-être social⁷.
- 14 Cela étant, ni l'un ni l'autre arguments n'invalident la thèse générale selon laquelle :
- 15 • les gouvernements nationaux sont de plus en plus enchevêtrés dans des réseaux transnationaux et, de ce fait, dépendent de plus en plus étroitement des résultats de négociations asymétriques, à quoi s'ajoute le fait encore plus important
- 16 • que, quelle que soit la politique choisie, ces gouvernements sont obligés de s'adapter aux contraintes des marchés mondiaux dérégulés et, en conséquence, doivent accepter des inégalités croissantes dans la répartition du produit national brut⁸.
- 17 Ce qui est en jeu, c'est la question suivante : nos États-nations de taille petite ou moyenne, forcément dépendants et accommodants, peuvent-ils conserver, chacun séparément, la capacité à échapper au destin d'une adaptation accrue au modèle social aujourd'hui imposé par le régime économique dominant à l'échelle mondiale ? Tout comme la vision éthico-anthropologique qui veut que les hommes et les femmes soient des entrepreneurs rationnels, exploitant leur propre force de travail, la vision morale d'une société qui accepte des exclusions et des clivages sociaux toujours croissants et la vision politique qui abandonne des parts de démocratie en contrepartie de libertés économiques sont des composantes d'une vision néolibérale, qui n'est guère compatible

avec le type d'autocompréhension normative qui prévalait, jusqu'ici, partout en Europe. Ce diagnostic suggère une autre lecture des aspects économiques du projet européen. Dans la mesure où les nations européennes semblent estimer qu'une régulation de l'économie mondiale contrebalancerait les conséquences sociales désastreuses qu'entraînent les inégalités en matière de répartition des richesses, elles doivent compter conjointement sur l'influence déterminante qu'acquerrait l'Union européenne en tant qu'acteur sur la scène mondiale (*global player*). Relativement à l'avenir de la société mondiale, nous, Européens, avons un intérêt légitime à faire entendre notre voix dans le cadre d'un concert international qui est, jusqu'à présent, dominé par une vision bien différente de la nôtre.

2. Dilemmes

- 18 Même si nous faisons abstraction de cet objectif politique considérable, il y a d'autres raisons de faire avancer le projet d'une Constitution pour l'Europe. Elles se déduisent des effets problématiques que produisent les décisions prises par le passé. Il y a d'abord le défi manifeste que représente la réforme des institutions de l'Union européenne ; ce défi tient dans le dilemme actuel que constituent, d'un côté, la capacité limitée du Conseil à aplanir les divergences entre États membres, et, de l'autre, la préférence politique qui s'est exprimée en faveur de l'intégration d'un nombre important de nouveaux membres, ce qui aggrave le problème du manque d'homogénéité et augmente la complexité des sujets dont le traitement centralisé est urgent. Mais ce n'est là que la surface de problèmes *structurels* plus graves qui sont dus a) à l'asymétrie entre une intégration horizontale assez forte, opérée par le biais des marchés, et une intégration verticale assez faible de gouvernements nationaux qui continuent à se faire concurrence, et b) à un déficit corrélatif de légitimation démocratique affectant les décisions de l'Union européenne.

- a) Jusqu'à présent, les gouvernements nationaux ont largement conservé leurs compétences en matière de politique financière, économique et sociale, alors même qu'ils ont transféré leur souveraineté monétaire à une institution indépendante et supposée apolitique, la Banque centrale européenne (BCE). Ils ont renoncé à d'importants moyens d'intervention. De ce fait, le besoin d'une harmonisation des politiques nationales s'accroît, au moment où l'Union monétaire parachève l'intégration économique. Pratiquant des modèles fiscaux, des régimes de politique sociale et des types d'arrangements néocorporatistes différents, les gouvernements nationaux, dans le cadre de leurs différentes traditions juridiques et politiques, répondent diversement aux mêmes défis, alors que les effets croisés de leurs politiques produisent des chocs en retour, contre-productifs pour les uns et pour les autres. Les réactions non coordonnées de gouvernements voisins aux protestations soulevées par une brusque montée du prix du pétrole, en septembre dernier, nous en offrent un bon exemple, en l'occurrence bénin. Les gouvernements nationaux sont toujours en concurrence les uns avec les autres, recherchant chacun pour soi l'adaptation la plus favorable de leur régime social aux contraintes fiscales. En même temps, ils sont confrontés au défi que constitue la recherche d'un accord sur des critères sociaux minimaux ; c'est là le premier pas en direction d'une Union sociale telle que la préconisait Jacques Delors, union qui favoriserait la convergence européenne quant aux niveaux de provision et de bénéfice.
- b) Les écarts de niveaux produits par une intégration économiquement avancée et une intégration politiquement arriérée peuvent être surmontés par une politique autoréférentielle, créatrice d'organismes politiques d'un degré plus élevé, capables de se porter à la hauteur des pressions exercées par des marchés dérégulés. De ce point de vue, le projet constitutionnel peut être interprété comme une tentative conjointe des

gouvernements nationaux pour regagner à Bruxelles une part de cette capacité d'intervention politique que chacun d'entre eux a perdue chez lui. Cette initiative résoudrait encore un autre dilemme. Ce qui est perçu comme un déficit démocratique des principales autorités européennes est déjà la source d'une insatisfaction croissante. Plus le Conseil européen et la Commission outrepasseront une politique créatrice de marchés — limitée à une "coordination négative" — pour aller vers une "coordination positive", et plus l'impact, perçu à grande échelle, de telles mesures sur la redistribution demandera un type différent de solidarité civique. Jusqu'ici, les flux de légitimation ont été canalisés presque exclusivement par les institutions et les procédures démocratiques des États-nations, alors que les négociations et les accords de Bruxelles sont encore loin d'un tel niveau de légitimation. Les décisions du Conseil des ministres et de la Commission européenne affectent déjà la plupart des arrêtés des corps législatifs nationaux, sans être soumises à une discussion appropriée dans les arènes nationales, lesquelles ne sont accessibles qu'aux titulaires d'un passeport européen.

- 19 L'opacité de ce processus décisionnel et l'absence de toute chance d'y participer engendrent une méfiance réciproque entre les citoyens. Claus Offe a décrit les problèmes qui suscitent à la fois la peur à l'intérieur des nations et la rivalité qui existe entre elles ; ce sont des problèmes liés à la redistribution fiscale, à l'immigration *venant de* et aux flux d'investissements *partant pour* d'autres États, aux conséquences sociales et économiques qu'entraîne la concurrence accrue entre des pays ayant des niveaux de productivité différents, etc. En décrivant la situation actuelle comme un "*état de nature pacifié*", Offe suggère que "*la création d'un État*" serait la solution — création d'un État européen qui ne reproduirait pas le modèle de l'État-nation. Or même un observateur aussi sceptique qu'Offe exige que « *l'organisme qui réalisera éventuellement un régime de "civilité organisée", chargé de gouverner l'espace européen dans son ensemble [...], se conforme à deux critères d'un ordre politique acceptable, que tous les États européens ont aujourd'hui établis, à savoir la légitimité et l'efficacité.*⁹ »

II. L'Union Européenne peut-elle devenir un État fédéral ?

- 20 Nous venons de voir les raisons pour lesquelles nous devrions encourager le projet d'une Constitution européenne. Mais l'Europe, dans sa forme actuelle, offre-t-elle les conditions nécessaires pour l'implémentation d'un tel dessein, autrement dit pour la création d'une fédération, et pas seulement d'une confédération d'États-nations ? J'aborderai, pour commencer, l'objection bien connue des eurosceptiques (1), puis je discuterai plus en détail quelques uns des réquisits nécessaires à une Union qui voudrait elle-même se doter de certaines qualités étatiques (2).

1. La thèse de l'inexistence d'un peuple européen (no-demos-thesis)

- 21 Les eurosceptiques rejettent le transfert de la base de légitimité, des traités internationaux à une Constitution européenne. Ils arguent à cet effet qu'il "n'y a pas, à ce jour, de peuple européen¹⁰". Ce qui semble faire défaut, c'est donc le sujet même d'un processus constituant, autrement dit ce singulier collectif que représente le "peuple" en tant qu'il se constitue de lui-même en nation démocratique. Cette thèse de "l'absence de peuple européen" (*no-demos-thesis*) a été critiquée à la fois sur des bases conceptuelles et sur des bases empiriques¹¹. Il ne faut pas confondre la nation des citoyens avec une communauté de destin marquée par une origine, une langue et une histoire communes. Une telle confusion méconnaît, en effet, le caractère volontariste d'une nation civique dont l'identité collective n'existe ni indépendamment du processus démocratique qui lui donne naissance, ni avant lui.

- 22 Cette conception civique de la “nation”, par opposition à une conception ethnique, reflète à la fois la trajectoire historique des États-nations européens et le fait que la citoyenneté démocratique crée une solidarité entre étrangers, solidarité abstraite et fondée sur le droit. Historiquement, la première forme moderne d'intégration sociale s'est réalisée grâce à des formes nouvelles de communication, qui ont, effectivement, été *facilitées* par les contextes partagés de communautés qui s'étaient formées spontanément. Cela dit, le fait que la démocratie moderne et l'État-nation se soient développés en tandem ne témoigne d'aucune priorité de ce dernier par rapport à la première. Il révèle plutôt un *processus circulaire*, par lequel la démocratie et l'État-nation se sont stabilisés l'une et l'autre. L'une et l'autre ont conjointement créé l'innovation frappante d'une solidarité civique qui a ensuite fourni le ciment des sociétés nationales. La conscience nationale est autant due à la communication de masse de lecteurs ayant bénéficié de la scolarité qu'à la mobilisation de masse des électeurs auxquels on a accordé le droit de vote et à celle des soldats appelés sous les drapeaux. Cette conscience a été façonnée par la construction intellectuelle d'histoires nationales non moins que par le discours des partis se faisant concurrence dans la lutte pour le pouvoir et le droit de gouverner.

2. Réquisits fonctionnels préalables

- 23 De l'histoire des États-nations européens on peut tirer deux leçons. Si cette forme artificielle d'identité collective fut le fruit d'un processus douloureux d'abstraction, qui conduisit d'une conscience locale et dynastique à une conscience nationale et démocratique, pourquoi la formation de ce type de solidarité civique entre personnes étrangères les unes aux autres serait-elle condamnée à s'arrêter précisément aux frontières des États-nations ? Les conditions artificielles dans lesquelles la conscience nationale est née nous rappellent, par ailleurs, les conditions empiriques nécessaires à l'extension d'un tel processus improbable de formation de l'identité au-delà des frontières nationales : (a) l'émergence d'une société civile européenne ; (b) la construction d'un espace public à l'échelle de l'Europe et (c) la création d'une culture politique susceptible d'être partagée par tous les citoyens européens.
- 24 (a) Ainsi projetés, ces points de convergence au sein d'un processus assez complexe sont les réquisits fonctionnels nécessaires à une Union européenne démocratiquement constituée. Toutefois, ces processus anticipés dépendent à leur tour de l'effet catalytique et du rôle activant d'un cadre constitutionnel. L'Europe doit appliquer à elle-même “la logique d'une création circulaire de l'État et de la société qui a donné forme à l'histoire moderne des pays européens¹²”. On peut supposer que plus l'Union européenne acquerra une autonomie financière et plus le Parlement pourra exercer des compétences larges, la Commission ou une seconde Chambre assumant les fonctions gouvernementales, plus le centre de gravité des pratiques nationales, qui n'ont jusqu'ici été établies que dans des sociétés civiles diverses, se déplacera lui aussi. Les activités des partis politiques, des lobbies et des groupes d'intérêts publics, des organisations du commerce, des syndicats et des groupes professionnels, des associations civiques et culturelles, des communautés religieuses, des mouvements sociaux et des formations protestataires seraient, dans une plus large mesure, transférées des capitales nationales à Strasbourg et à Bruxelles.
- 25 Chose plus importante, les intérêts ici en cause, qui se sont développés à la fois en vertu de l'idéologie politique, du secteur économique et de l'emploi, de la classe sociale, de la religion, du caractère ethnique et du sexe, fusionneraient en franchissant les frontières

nationales¹³. Ainsi perçu, le recouplement transnational d'intérêts parallèles donnerait naissance à un système de partis proprement européens et à des réseaux transfrontaliers, les principes d'organisation territoriaux étant ainsi remplacés par des principes fonctionnels.

- 26 (b) Il n'y aura pas de remède au déficit de légitimation sans un espace public à l'échelle de l'Europe, par lequel les citoyens de tous les États membres seraient inclus au processus englobant d'une communication politique recentrée. La légitimation démocratique requiert un contact mutuel entre, d'un côté, la délibération institutionnalisée et la prise de décision à l'intérieur des parlements, des Cours et des corps administratifs, et, de l'autre, le processus inclusif d'une communication de masse informelle. Pour le moment, l'infrastructure nécessaire à la production à grande échelle d'opinions publiques diversifiées n'existe que dans les limites des États-nations. Un espace public à l'échelle de l'Europe ne doit pas être conçu comme la simple projection du modèle qui nous est familier, d'un niveau national au niveau européen. Il naîtra bien plutôt de l'ouverture, *les uns aux autres*, des univers nationaux existants, et donnera lieu à l'interpénétration de communications nationales réciproquement traduites. Une communication publique *stratifiée* n'est pas requise, dont chaque strate aurait à correspondre point par point à un " étage " différent d'un système politique à plusieurs niveaux.
- 27 L'infrastructure communicationnelle d'un espace public démocratique a pour fonction de transformer les problèmes sociaux en thèmes de débat et de permettre aux citoyens de se référer au même moment à des thèmes identiques de même importance, en apportant des contributions ou simplement en adoptant une position affirmative ou négative par rapport à des nouvelles et des opinions. Le programme politique des institutions européennes peut être mis à l'ordre du jour de chacune des opinions publiques nationales, à la seule condition que celles-ci soient reliées entre elles d'une façon appropriée. Les médias nationaux d'un pays auraient à restituer la substance des controverses significatives menées dans d'autres pays, de façon à ce que les opinions publiques puissent converger vers les mêmes variétés de contributions sur un même ensemble de thèmes, quelle que soit leur origine. Le fait que ces flux de communication horizontaux et multiples doivent passer par les filtres de la traduction ne réduit pas leur fonction essentielle.
- 28 À l'intérieur d'une Union dont les membres sont actuellement au nombre de quinze, on parle treize langues différentes, officiellement reconnues. À première vue, cela constitue un obstacle embarrassant au développement d'une politique partagée par tous. Le multilinguisme officiel à l'intérieur des institutions de l'Union européenne est nécessaire à la reconnaissance de la valeur et de l'intégrité égales de toutes les cultures nationales. Mais, sous le voile de cette garantie juridique, il est d'autant plus simple de pratiquer, en face à face, l'anglais en tant que langue de travail, chaque fois que les différentes parties n'ont aucune autre langue commune ¹⁴. C'est ce qui se produit en fait de toute façon, dans des cercles toujours plus larges. D'ailleurs, les petits pays comme les Pays-Bas ou le Danemark, la Norvège et la Suède offrent de bons exemples de la capacité de l'éducation scolaire à diffuser l'anglais comme seconde première langue à l'échelle de populations entières ¹⁵.
- 29 (c) Dans la mesure où la création d'une opinion publique européenne dépend des apports vitaux des acteurs d'une société civile européenne, l'espace public européen doit être en même temps enchâssé dans une culture politique également partagée par

tous. Cette exigence a provoqué parmi les intellectuels un débat tourmenté. L'ennui avec la question "Qu'est-ce que l'Europe ?" tient à la diffusion planétaire des accomplissements d'une culture européenne qui s'est imposée partout et qui, soit dit en passant, n'a réfléchi sur son idée, sa nature et son origine qu'à partir du XIX^e siècle ¹⁶. Permettez-moi néanmoins d'évoquer deux des expériences historiques spécifiques qu'ont connues nos pays, qui font résonner l'écho de réactions plutôt remarquables. Plus que toute autre culture, l'Europe a fait face à des conflits structuraux, à des confrontations aiguës et à des tensions persistantes, à la fois dans la dimension sociale et dans la dimension temporelle.

- 30 Dans la *dimension sociale*, l'Europe moderne a développé des dispositifs institutionnels pour résoudre de manière productive des conflits aussi bien intellectuels que sociaux et politiques. Au cours de luttes sinon fatales, du moins pénibles, l'Europe a appris à faire face à des clivages, des rivalités et des schismes profonds entre pouvoir séculier et pouvoir ecclésiastique, entre ville et campagne, entre foi et savoir, entre confessions religieuses militantes et entre États-nations belliqueux. Dans la *dimension temporelle*, l'Europe moderne a institutionnalisé, dans les termes d'un système idéologique de partis politiques, un spectre complet d'interprétations concurrentes — conservatrice, libérale et socialiste — de la modernisation capitaliste. Au cours de l'appropriation intellectuelle héroïque d'un riche héritage juif et grec, romain et chrétien, l'Europe a ainsi appris comment parvenir à une attitude sensible et à une réponse équilibrée, tant vis-à-vis des pertes déplorables d'un passé traditionnel en voie de décomposition que vis-à-vis des promesses de bénéfices futurs qui pouvaient être tirés de la productivité actuelle et d'une décomposition créatrice. De plus, ces deux innovations ont fonctionné comme un aiguillon suscitant une réflexion critique sur nos taches aveugles, et engendrant un décentrement de nos perspectives trop sélectives. Il n'y a là aucune contradiction avec la critique — bien et même trop bien acceptée — de notre passé eurocentriste et agressif, puisque cette critique vient d'abord d'une autocritique continue. Quoi qu'il en soit, la sécularisation d'un universalisme égalitaire et individualiste, qui informe notre auto-compréhension normative, n'est pas le moindre accomplissement de l'Europe moderne et peut faciliter le passage à une démocratie postnationale.
- 31 Cet arrière-plan historique devrait rendre plus aisée la transition à une telle démocratie, basée sur la reconnaissance mutuelle des différences entre des cultures nationales fortes et fières. De plus, les États-nations européens sont réunis par des défis identiques, auxquels ils font actuellement face. Ces États-nations sont tous en train de devenir des pays d'immigration et des sociétés plus ou moins multiculturelles. Ils sont tous exposés aux effets d'une mondialisation économique et culturelle, qui nous rend conscients d'un héritage normatif partagé. Cette nouvelle conscience de ce que les Européens ont en commun a trouvé une admirable expression dans la Charte européenne des droits fondamentaux. Les membres de ce qu'on appelle la "Convention" ont réalisé un accord sur ce document remarquable, dans un laps de temps remarquablement court.
- 32 Même si la Conférence de Nice se contentera de "proclamer" ce catalogue des droits fondamentaux plutôt que d'en faire une "déclaration" ayant valeur d'engagement ferme, cette Charte aura une influence décisive sur la juridiction de la Cour européenne de justice qui, jusqu'ici, s'était avant tout préoccupée, comme il est établi dans les Traités européens, des "libertés du marché". La Charte dépasse maintenant de loin une

telle vision limitée. Elle articule une vision pleinement sociale du projet européen ¹⁷. Le document contient une preuve supplémentaire de ce qui réunit normativement les Européens. Compte tenu des perspectives saisissantes ouvertes par les récents développements de la biotechnologie, l'article 3 de la Charte précise à deux égards le droit de chaque personne à son intégrité physique et mentale. De ce droit se déduit désormais l'interdiction de toute pratique d'eugénisme positif, ainsi que celle du clonage reproductif d'organismes humains.

III. Interrogations constitutionnelles

- 33 En supposant que le projet constitutionnel soit aussi réalisable que désirable, quels sont alors les problèmes majeurs dont devra se préoccuper l'élaboration d'une Constitution européenne ? Dans son discours du 12 mai 2000 à l'université Humboldt, Joschka Fischer a présenté dans ses grandes lignes le problème le plus difficile, celui de savoir comment combiner de la bonne manière "l'Europe des États-nations" avec "l'Europe des citoyens". Il a également mentionné quelques alternatives conventionnelles permettant de développer, à partir des institutions existantes, un Parlement plus fort, un gouvernement efficace mais responsable, et une Cour de justice démocratiquement élue. Ces propositions ¹⁸ n'épuisent pas l'éventail des options imaginables ; toutefois, Fischer aborde fort justement le problème central d'une fédération d'États qui préservera et devra préserver leur intégrité nationale, dans la mesure où ils occuperont une position bien plus forte que celle qu'ont généralement les membres d'un État fédéral. Dans ce contexte, quelques remarques sont peut-être de mise.
- 34 (1) La substance politique de toute Constitution européenne réside à la fois dans une réponse bien précise à la question des frontières territoriales et dans une réponse beaucoup moins précise à la question de savoir comment répartir les compétences entre institutions fédérales et institutions nationales. En ce qui concerne le problème de l'appartenance à l'Union, il est important de dire rapidement quels sont les pays qui en font partie et ceux qui en sont exclus. La définition des frontières est toujours compatible avec une différenciation interne entre un centre et une périphérie, relativement à la différence de vitesse et de degré d'intégration. Le problème d'une "Europe à plusieurs vitesses" en touche un autre, celui d'une définition provisoire des compétences, laquelle devrait laisser une certaine marge à l'expérimentation.
- 35 Les définitions controversées quant à ce qui restera compétence législative exclusive des États-nations, ce qui sera matière à législation partagée et ce qui appartiendra au pouvoir de décision des autorités fédérales, devront certainement, dès le départ, être établies dans leurs grandes lignes. Mais cette partie du centre organisationnel de la Constitution devrait rester ouverte à révocation et à révision au cours de périodes préalablement définies, de façon à ce que les contingences imprévues du processus d'unification à venir puissent être intelligemment intégrées à un cadre constitutionnel stable. Ce type de définition temporelle de certaines clauses est parfaitement compatible avec l'idée d'une constitution comme projet démocratique qui vise à réaliser de manière de plus en plus exhaustive, dans des circonstances historiques qui changent, un système de droits fondamentaux ayant fait l'objet d'une déclaration ¹⁹.
- 36 (2) La "subsidiarité" est le principe fonctionnel adapté aux besoins de diverses unités appartenant à une même fédération et distinctes du point de vue territorial. Mais plus les différences entre ces unités sont grandes — que ce soit du point de vue de l'importance du territoire et de la population, du poids et du développement économiques, du pouvoir politique, de la forme de vie culturelle et de l'identité

collective — plus le danger est grand que les décisions majoritaires prises à des niveaux plus élevés ne respectent pas le droit à la coexistence égale, lequel est fondé sur une reconnaissance mutuelle de la diversité. Les minorités structurelles limitent l'étendue de l'application des décisions majoritaires légitimes. Dans une telle situation, la légitimité ne peut être assurée qu'à la condition que certains domaines soient réservés à des négociations consensuelles. Comme nous l'ont appris des pays tels que la Suisse ou les Pays-Bas, les procédures de ce type présentent le défaut de manquer de transparence. À cet égard, des référendums organisés dans toute l'Europe donneraient aux citoyens des chances plus larges et des moyens plus efficaces de participer à l'élaboration des programmes politiques ²⁰.

- 37 (3) Deux propositions moins dramatiques méritent d'être prises en considération. Si une partie des membres du Parlement européen étaient en même temps membres de leurs parlements nationaux respectifs, cela permettrait de surmonter le déficit de légitimation et de renforcer les connexions entre le corps législatif européen et les arènes nationales. Il existe, cependant, un déficit non seulement du côté *input*, mais également du côté *output*, puisque la législation fédérale n'est implémentée que par des autorités nationales, régionales et locales. À cet égard, Ingo Pernice ²¹ a suggéré de transformer l'actuel "Comité des régions" en une Chambre qui conférerait aux acteurs de l'État agissant en deçà du niveau national, une capacité d'influer sur les programmes politiques de l'Union européenne, ce qui faciliterait la mise en application du droit européen à l'autre bout de la chaîne.

NOTES

1. Frank Niess, "Das "F-Wort". Europäische Begriffsverwirrungen", in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, sept. 2000, p. 1105-1115.
2. Larry Siedentop, *Democracy in Europe*, Londres, Penguin Books, 2000, p. 1.
3. Georg Vobruba, "Das Globalisierungsdilemma. Analyse und Lösungsmöglichkeit", ms., 2000.
4. J. Habermas, *Après l'État-nation*, trad. R. Rochlitz, Éd. Fayard, 2000.
5. E. Grande et Th. Risse, "Bridging the Gap", in *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, oct. 2000, p. 235-266.
6. J. Esser, "Der kooperative Nationalstaat im Zeitalter der 'Globalisierung'", in Diether Döring (Ed.), *Sozialstaat in der Globalisierung*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1999, p. 117-144.
7. Fritz W. Scharpf, "The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy", *Journal of European Public Policy*, n° 7, 2000, p. 190-228.
8. Pour l'Allemagne, voir R. Hauser et I. Becker, "Wird unsere Einkommensverteilung immer ungleicher? Einige Forschungsergebnisse", in D. Döring (1999), p. 40-87.
9. Claus Offe, "Is there, or can there be, a European society?", ms., 2000, p. 13.
10. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Welchen Weg geht Europa?*, Munich, C. F. von Siemens Stiftung, 1997.

11. J. Habermas, *L'inclusion : association ou enfermement ? Du rapport entre nation, État de droit et démocratie*, in *L'intégration républicaine*, trad. R. Rochlitz, Éd. Fayard, 1998, p. 121-150.
 12. Claus Offe (2000), p. 13.
 13. Ph. Schmitter, "Imagining the Future of the Euro-Polity", in Gary Marks, Fritz W. Scharpf (Eds), *Governance in the European Union*, Londres, Sage Publications, 1996, p. 121-150.
 14. P. A. Kraus, "Von Westfalen nach Kosmopolis. Die Problematik kultureller Identität in der Europäischen Politik", *Berliner Journal für Soziologie*, n° 2, 2000, p. 203-218 ; *id.*, "Political Unity and Linguistic Diversity in Europe", *Archives of European Sociology*, t. XLI, 2000, p. 138-163.
 15. P. A. Kraus mentionne une enquête, selon laquelle même la majorité des Suisses préférerait l'anglais comme langue véhiculaire commune aux deux autres langues pratiquées dans le pays.
 16. P. den Boer, "Europe as an Idea", *European Review*, t. 6, oct. 1998, p. 395-402.
 17. W. Däubler, "In bester Verfassung", *Blätter für deutsche und internationale Politik*, nov. 2000, p. 1315-1321.
 18. Fischer évoque pour la seconde Chambre l'option entre le modèle du Sénat américain et le Bundesrat allemand, et pour le corps gouvernemental l'option entre deux constructions, l'une développée à partir du Conseil des ministres européen et l'autre semblable à l'actuel Conseil européen, mais avec un président directement élu.
 19. J. Habermas, *Droit et démocratie* (1992), trad. R. Rochlitz et C. Bouchindhomme, Gallimard, 1997, chap. IX.
 20. E. Grande, "Post-National Democracy in Europe", in Michael Th. Greven, Louis W. Pauly (Eds), *Democracy beyond the State ?*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, p. 115-138 ; *id.*, "Demokratische Legitimation und europäische Integration", *Leviathan*, n° 24, 1996, p. 339-360.
 21. Ingo Pernice, "Which Institutions for what Kind of Europe ? ", *ms.*, 1999 ; pour une autre conception, voir Dominique Rousseau, "Pour une constitution européenne", *Le Débat*, n° 108, janvier-février 2000, p. 54-73.
-

AUTEUR

JÜRGEN HABERMAS

Philosophe