

L a citoyenneté et la construction de l'Union européenne

La citoyenneté s'est construite historiquement dans le cadre national. Le projet européen, depuis un demi-siècle, a conduit à la construction d'institutions qui sont aujourd'hui à l'origine de nombreuses décisions de notre vie collective. Une grande partie du droit national, dans les pays de l'Union européenne, est désormais de source européenne. Chaque citoyen d'un État membre peut en appeler à la justice de l'Union européenne à propos de décisions prises au niveau national. Les institutions européennes ont défini en particulier des droits économiques et sociaux communs, liés à la réalisation de l'union économique et monétaire.

D'un point de vue juridique, il n'existe pas aujourd'hui de citoyenneté européenne indépendante de la citoyenneté nationale : c'est le fait d'être citoyen d'un pays de l'Union qui confère la citoyenneté européenne. Les droits politiques qui sont accordés, dans certains pays, aux étrangers venant d'un autre pays membre de l'Union européenne après un temps de séjour, ne concernent que les élections locales et européennes ; par ailleurs, l'Union européenne accorde les mêmes droits civils, économiques et sociaux, à travers tout l'espace communautaire, non seulement aux citoyens des États qu'elle regroupe, mais aussi aux étrangers qui y sont régulièrement installés.

D'un point de vue politique, tous les membres de l'Union européenne se réfèrent au principe de citoyenneté, mais avec des pratiques et des institutions qui varient d'un pays à l'autre, selon l'histoire de la formation de l'État et de la nation. Tout ce qui donne une réalité concrète au principe de citoyenneté reste, pour l'instant et pour l'essentiel, national, chacun des peuples de l'Union européenne demeurant attaché aux institutions politiques qui organisent sa vie collective. Mais la constitution de cette entité n'est-elle pas en train de créer un niveau d'institutions supérieur et complémentaire des institutions nationales et des organisations internationales, qui fait évoluer la définition et l'exercice traditionnel de la citoyenneté ?

Dans quelle mesure le développement des institutions politiques à l'échelle européenne se conjugue-t-il avec le développement d'une véritable citoyenneté

européenne ? L'élaboration d'une citoyenneté européenne n'impliquerait-elle pas la constitution d'un espace public européen dans lequel les membres des sociétés européennes se reconnaîtraient comme citoyens ? L'élaboration de cette citoyenneté serait-elle compliquée par la poursuite de l'élargissement de l'Union européenne ? Une citoyenneté européenne supposerait-elle d'aller plus loin que la simple addition des citoyennetés nationales ? Sur quels fondements et dans quelles limites la poursuite de l'élargissement de cette communauté est-elle possible ? La citoyenneté européenne requiert-elle, à terme, la construction d'un État européen souverain ?

Fiche exemple 1 **Faut-il donner le droit de vote aux étrangers ?**

Problématique

Après avoir affirmé l'universalité du citoyen, les révolutionnaires français avaient limité l'exercice de la citoyenneté, en distinguant les citoyens « passifs » des citoyens « actifs », seuls autorisés à exercer pleinement leurs droits politiques. Les membres des catégories alors écartées du plein exercice de la citoyenneté ont progressivement acquis le droit de vote : les ouvriers et les paysans en 1848, les femmes en 1944, les jeunes entre 18 et 21 ans et les naturalisés (qui jusque-là devaient attendre 5 ans pour voter et 10 ans pour pouvoir être élus) en 1974. En même temps, les premiers révolutionnaires français avaient proclamé que la participation aux valeurs et à l'action de la Révolution était un brevet de citoyenneté. Ils avaient même accordé la citoyenneté française à des étrangers glorieux, comme l'Américain Paine. Mais la « nationalisation » croissante des sociétés tout au long du XIX^e siècle et le nationalisme ont progressivement élevé une frontière juridique claire entre les nationaux, auxquels étaient accordés les droits des citoyens, et les étrangers, qui n'en disposaient pas. Nationalité et citoyenneté étaient désormais étroite-

ment liés. Faut-il aujourd'hui remettre en question cette évolution et donner le droit de vote aux étrangers ?

Démarche

Dans une première étape, une enquête historique permettrait de montrer comment les droits politiques ont été progressivement étendus à des catégories qui en avaient d'abord été exclues. On pourrait faire état des débats qui ont précédé chacune des grandes étapes de l'élargissement du droit de vote. L'enquête historique pourrait faire apparaître que la confusion progressive de la nationalité et de la citoyenneté avait toujours pour sens de développer les pratiques démocratiques. *A contrario*, elle pourrait aussi évoquer l'exemple des colonies où les populations locales étaient « sujets » français sans disposer pour autant des droits des citoyens. Ainsi serait montré le sens démocratique du droit de vote et, plus généralement, de la plénitude des droits politiques.

Dans une deuxième étape, la réflexion pourrait prendre appui sur les problèmes contemporains. Les sociétés modernes sont plus ouvertes et plus mobiles que dans le passé. La présence sur le sol national de nombreux étrangers écartés du droit de vote, du fait de leur nationalité, ne compromet-elle pas la pratique de la démocratie ? La construction de l'Union européenne, ne constitue-t-elle pas une nouvelle citoyenneté, issue de la citoyenneté nationale ? Les étrangers appartenant aux pays européens disposent du droit de vote aux élections locales et européennes. Ne risque-t-on pas de constituer deux catégories d'étrangers, ceux qui ne disposent d'aucun droit pour participer aux élections (les étrangers qui n'appartiennent pas à un pays de l'Union européenne), ceux qui participent à certaines élections (ceux qui appartiennent à un pays de l'Union européenne) ? N'est-il pas devenu illégitime de poser la condition de la nationalité pour exercer les droits de la citoyenneté, en particulier quand il s'agit d'élections locales ? Ne devrait-on pas accorder le droit de vote à tous les étrangers installés depuis un certain temps, au nom d'une « citoyenneté-résidence » (certains proposent cinq ans) ?

Dans une troisième étape, il importe d'éclairer les termes du débat, non de donner une réponse. Les droits du citoyen ne peuvent être analysés indépendamment du droit de la nationalité. Si la nationalité est ouverte à tous ceux qui résident sur le sol national et qui en font la demande, ceux qui restent étrangers le souhaitent. D'autre part, tout individu a droit à une nationalité (art. 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme), les étrangers disposent donc des droits civiques dans leur propre pays. Jusqu'à quel point est-il légitime qu'ils disposent deux fois des droits du citoyen ? Peut-on exercer deux fois la souveraineté politique ? Enfin, donner la citoyenneté

sans conditions à tous ceux qui sont présents sur le sol national n'aboutirait-il pas à affaiblir le sens de la politique et la volonté commune ?

Sur cette question, on pourra s'appuyer sur les savoirs acquis dans différentes disciplines, par exemple :

Sciences économiques et sociales

– *Classe de première, série ES* : Le lien politique, État et citoyenneté.

Philosophie

– *Classe terminale, séries générales, questions d'approfondissement* : Les droits de l'homme et leurs critiques : égalité et différence.

Droit

– *Classe de première, séries technologiques* : La personnalité juridique ; L'identification et la capacité juridique des personnes physiques.

Fiche exemple 2 L'euro, accélérateur de l'intégration politique ?

Problématique

Bien que constituant un des plus anciens outils de la vie économique, la monnaie reste omniprésente dans nos sociétés modernes. Ses formes se sont diversifiées, mais l'intensification des échanges a multiplié les occasions de ses manifestations. Elle est ainsi à la base de multiples relations.

Réduite à son statut économique dans son acception la plus stricte, elle est, par excellence, l'instrument des échanges des biens. Considérée dans son statut social, elle s'impose comme ordonnant de nombreuses relations sociales. Enfin, la reconnaissance et le partage d'une même monnaie sont des traits communs à des individus membres d'un même État. Doit-on conclure qu'une même monnaie est une des conditions d'existence des États en tant qu'entité politique ? Pourrait-on aujourd'hui envisager une intégration politique de plusieurs États tout en conservant une pluralité de monnaies dans ces pays ?

La mise en place d'une monnaie unique peut-elle favoriser l'intégration ? N'y a-t-il pas des limites à ce processus qui pourraient, par effet boomerang, freiner l'intégration ? Quels enseignements peut-on tirer, à cet égard, d'expériences passées ? Ainsi, à chacune des étapes de la démarche suivante, on pourra, à partir d'exemples pris dans l'histoire, s'interroger sur ce qui, sous nos yeux, retient les peuples de l'Union européenne ou, au contraire, les entraîne dans le processus de substitution de l'euro à leurs monnaies nationales.

Démarche

Dans une première étape, on pourrait faire référence à diverses expériences historiques de domination d'une monnaie sur des espaces pluri-nationaux : drachme grecque, denier romain, tentative d'unification monétaire de Charlemagne, puis ensuite circulation du florin, apparition du franc, voire l'éphémère Union latine. Mais il faudrait aussi explorer le champ des « zones » (sterling, franc, dollar, etc.) qui caractérisent l'époque contemporaine ; le cas du Commonwealth dans lequel le sentiment d'appartenance à une même communauté a été particulièrement recherché pourrait être approfondi. Ce seraient autant d'occasions d'examiner si ces expériences se sont accompagnées d'effets sur l'intégration des espaces concernés, pouvant déboucher sur l'émergence d'entités politiques.

Dans une deuxième étape, on pourrait en effet montrer que le partage d'une même monnaie, si, économiquement, il facilite les échanges, permet aussi de développer le sentiment d'appartenance à un même groupe. Au sein de ce groupe, les individus ont un étalon de valeur commun : s'il facilite les échanges, il est aussi un élément puissant d'identification qu'on pourra aborder à travers la frappe des pièces à l'effigie du prince d'abord, de symboles de la République ensuite (ou la parenthèse de la francisque de l'État français) et les débats sur les symboles à retenir pour l'euro. On peut arriver par là à la question de la souveraineté nationale dans son expression monétaire : le pouvoir sur la monnaie a toujours été un des attributs de la souveraineté et, en retour, le renoncement à une monnaie peut apparaître comme l'expression la plus évidente d'une perte de souveraineté.

Dans une troisième étape, on pourrait montrer que l'étude de ce thème ne peut ni ne doit se limiter à son approche économique : la monnaie est un « fait social total » (M. Mauss). On atteint ici le champ du politique ; la monnaie est perçue à la fois comme une institution et comme un instrument ; elle a des dimensions à la fois économiques, juridiques, sociales, politiques et symboliques. En acceptant de reconnaître de la valeur à un bien qui n'en a pas dans l'absolu, le groupe souscrit à une convention qui participe à l'authentifier dans son existence même ; la réalisation et, au contraire, le rejet de ce processus

sont donc particulièrement illustratifs de la réalité d'une intégration politique. On aboutit ainsi à la problématique de la confiance dans le pouvoir assurant la garantie de la monnaie, pouvoir politique et donc fondé sur l'adhésion à un projet commun de plus en plus étroitement imbriqué avec le pouvoir économique. La création et les pouvoirs de la Banque centrale européenne (BCE) illustrent bien cette problématique ; derrière la monnaie resurgit ainsi la question de la confiance dans le pouvoir nouveau résultant de l'intégration : ce pouvoir politique sera-t-il un jour capable de s'imposer face à la BCE ? À ce niveau de l'analyse, il conviendrait de ne pas négliger le débat lié au choix entre monnaie commune et monnaie unique, pas plus que l'examen des effets en retour sur l'intégration politique d'une intégration monétaire forcée : en relation avec les programmes d'histoire, on pourrait prendre appui sur les réactions face à l'euro en Allemagne ou au Royaume-Uni.

À chacun de ces niveaux, le cas de l'euro permet d'illustrer les questions soulevées : substitution à des « monnaies chargées d'histoire » de monnaies nouvelles, existence et fondements d'une « souveraineté monétaire européenne », « représentation » par les signes monétaires en circulation, avec l'exemple du choix des thématiques d'illustration des pièces et billets en euros. On évitera évidemment la dérive vers un traitement exclusivement économique du sujet qui privilégierait, par exemple, le taux de change euro/dollar et son évolution.

Sur cette question, on pourra s'appuyer sur les savoirs acquis dans différentes disciplines, par exemple :

Histoire

– *Classe terminale, séries générales* : La construction européenne.

Sciences économiques et sociales

– *Classe terminale, série ES* : Relation entre intégration économique et croissance, exemple de l'Union européenne.

Économie générale

– *Classe terminale, séries technologiques* : La monnaie et ses fonctions ; L'insertion dans la communauté européenne.

Bibliographie indicative

· BIROUSTE J., entretien dans *Le Monde* du 27 mars 2001, p. 20.

Fiche exemple 3

L'Europe du droit du travail : l'exemple du travail de nuit des femmes

Problématique

Dans un arrêt du 13 mars 1997, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a déclaré qu'« *en maintenant dans l'article L.213-1 du Code du travail une interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie alors qu'une telle interdiction ne s'applique pas aux hommes, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 alinéa 1 de la directive 76/207 CEE du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle et les conditions de travail* ». À la suite de l'inexécution de cet arrêt, la Commission européenne a demandé à la CJCE d'imposer une astreinte journalière de 142 425 euros à la France. La menace devait devenir exécutoire à partir du 1^{er} décembre 2001 ; aussi, à l'occasion de la proposition de loi relative à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 2 février 2000 par une députée, le gouvernement a-t-il soumis à la discussion la levée de l'interdiction du travail de nuit des femmes.

Toute l'histoire sociale du XIX^e siècle est ponctuée par les luttes ouvrières pour l'amélioration des conditions de travail et par les lois limitant le temps de travail quotidien et protégeant certains salariés. Après la loi de 1841 qui marque la première étape d'une protection sociale en réduisant la journée de travail des enfants, une nouvelle législation en 1892 allait à la fois limiter la journée de travail des femmes à onze heures et leur interdire le travail de nuit « *dans les usines, manufactures, mines et carrières, chantiers, ateliers...* ». Cette interdiction, dans ses dispositions relatives aux femmes, est restée inscrite dans l'alinéa premier de l'article L.213-1 du Code du travail jusqu'à la récente loi du 9 mai 2001. Certes, plusieurs lois, en 1979 et en 1987, insérées dans les alinéas suivants de L.213-1, étaient venues assouplir ce principe en autorisant des dérogations de plus en plus larges mais, pour mettre la France en conformité avec la législation européenne, c'était le principe même de l'interdiction qu'il fallait lever.

Cette question de l'interdiction du travail de nuit des femmes, qui vient de trouver son aboutissement, permet ainsi à la fois de s'interroger sur l'égalité de traitement des citoyen(ne)s et de se demander comment et dans quelles conditions le droit communautaire

européen doit être transposé dans la législation nationale des États membres.

Démarche

Dans une première étape, en prenant appui sur cet exemple particulier concernant l'ancienne interdiction du travail de nuit des femmes, on pourrait rechercher les éléments qui ont fondé une telle législation en 1892, notamment faire état des débats de l'époque sur la compatibilité entre la féminité et une activité salariée ; on pourrait travailler ensuite sur l'article L. 213-1 du Code du travail et ses différents alinéas, tels qu'ils étaient écrits jusqu'au 9 mai 2001, en montrant l'évolution qui a consisté à permettre de plus en plus de dérogations au principe, avec la loi du 2 janvier 1979 (dans l'alinéa 2) levant l'interdiction pour les femmes occupant « *des postes de direction ou de caractère technique et impliquant une responsabilité* » ainsi que pour les femmes « *occupées dans les services d'hygiène et du bien-être qui n'effectuent pas normalement un travail manuel* » d'abord, et la loi du 19 juin 1987 (dans l'alinéa 3 et suivants) autorisant en cas de nécessité le travail en équipes successives à condition que l'entreprise signe un accord et que la branche dont elle relève en ait aussi signé un, ensuite. À partir de ces textes et des statistiques recueillies par les enquêtes « *Emploi* » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sur plusieurs années, il pourrait être intéressant de se demander si ces assouplissements de l'interdiction, même subordonnés à l'autorisation de l'inspecteur du travail, ont accru la pratique du recours au travail de nuit des femmes en France, et si oui, dans quelle mesure.

Une deuxième étape pourrait être consacrée, à partir du célèbre arrêt *Stöckel* de la CJCE du 25 juillet 1991 et du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes, posé par l'article 119 du traité de Rome et par la directive européenne du 9 février 1976, à la confrontation de deux logiques : progrès dans l'égalité entre hommes et femmes et régression sociale dans la protection du travail. L'affaire *Stöckel* posait la question de savoir si l'interdiction française du travail de nuit des femmes était compatible avec le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes. La difficulté du problème de droit résidait dans l'interprétation de l'article 2 alinéa 3 de la directive, aux termes duquel elle « *ne fait pas obstacle aux dispositions relatives à la protection de la femme, notamment en ce qui concerne la grossesse et la maternité* ». L'adverbe « *notamment* » pouvait permettre une interprétation élargie à d'autres cas que ceux cités. Ce ne fut pas la solution retenue par la CJCE qui a cantonné les dérogations possibles aux deux seules situations que cet article vise explicitement : la grossesse et la maternité.

Plusieurs pistes de réflexion peuvent être explorées.

- La pratique de l'interdiction du travail de nuit des femmes ayant pu permettre leur exclusion de certains postes de travail ou de certains métiers, d'un point de vue de l'égalité entre les hommes et les femmes pouvait-on accepter une quelconque dérogation au principe de non-discrimination ?
- Le travail de nuit étant reconnu comme une nuisance pour la santé des hommes, en quoi l'étendre aux femmes est-il une avancée sociale ? La logique de réduction des inégalités doit-elle systématiquement tendre à aligner la situation des femmes sur celles des hommes ? L'inverse pourrait-il être envisagé ? Si la situation faite aux femmes apparaît meilleure, peut-on imaginer d'aligner la situation des hommes sur celle des femmes ? (Voir à ce sujet la question du congé de paternité.)
- De même, et c'était la position de l'Italie dans ses conclusions sur l'affaire Stöckel, on pourrait évoquer les risques spécifiques d'agressions sexuelles qu'encourent les femmes la nuit; mettre en regard les statistiques d'une étude française de la criminalité sexuelle en 1990 et les doutes exprimés par l'arrêt de la CJCE sur la réalité de ces risques : « à supposer que *“ces risques”* soient plus grands que le jour... ». L'étude montrait que les agressions sont plus nombreuses aux heures de sortie du travail et que les infractions les plus graves – les crimes et spécialement les viols – sont principalement commises entre 22 heures et 5 heures du matin. L'idée selon laquelle les hommes et les femmes ne sont pas en fait à égalité face aux risques d'agression sexuelle, et que par conséquent l'égalité concrète pourrait consister à traiter, en droit, ces situations différentes de manière différente, a été rejetée par la Cour aux motifs qu'il s'agissait de « *préoccupations étrangères à l'objet de la directive* » qui ne relèvent donc pas de l'idée de protection de la femme au sens de l'article 2 alinéa 3.

Une troisième étape pourrait avoir pour objet la mise en lumière des conséquences de l'existence d'un droit européen pour les États membres, en suscitant la réflexion sur les modalités de transposition de la législation européenne dans la législation nationale. Sans entrer dans trop de technicité, on pourrait dresser un panorama des normes du droit communautaire; s'intéresser plus particulièrement à la portée des directives européennes et, à ce sujet, s'interroger sur l'évolution de la directive quant aux obligations qu'elle implique. L'article 249.CE précise que « *la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* ». Les directives étant devenues de plus en plus détaillées et la CJCE ayant procédé, au fil du temps, à une sorte d'alignement entre les obligations de résultat et de moyen, on pourrait réfléchir sur le principe d'autonomie institutionnelle des États quant

aux modalités normatives d'introduction des directives dans leur législation nationale.

Une dernière étape pourrait être consacrée à la réflexion sur les nécessaires questions qui naissent lorsqu'il s'agit pour un État membre d'intégrer la législation européenne dans son droit; devoir se poser ces questions a le mérite de forcer le débat dans le pays.

En effet, depuis l'arrêt Stöckel de 1991, rien n'interdisait plus à un employeur de se prévaloir de cette jurisprudence pour faire travailler des femmes la nuit et les inspecteurs du travail avaient reçu pour consigne de ne plus opposer l'article L.213-1 aux employeurs, mais le travail de nuit n'était subordonné à aucune condition particulière et donc à aucune protection. L'obligation faite par la CJCE à la France de supprimer cette interdiction dans son droit national et la nécessité de réécriture des articles L.213-1 et suivants du Code du travail pourraient être l'occasion de débattre sur les questions mises en avant lors des âpres discussions parlementaires qui aboutirent à la nouvelle rédaction. En effet, la transposition de la législation européenne dans le droit national a permis de rechercher un encadrement très strict du travail de nuit pour toutes les personnes, hommes ou femmes, de réfléchir à la notion même de commencement de la nuit (de 21 heures à 6 heures du matin et non plus de 22 heures à 5 heures), de se demander s'il y avait lieu de définir des contreparties au travail de nuit et lesquelles.

Enfin, l'étude du nouvel article L.213 (L.213-1 à L.213-5) du Code du travail permettrait de faire apparaître qu'aujourd'hui le principe affirmé par le législateur est que « *le travail de nuit doit rester exceptionnel et justifié par la nécessité d'assurer la continuité de l'activité économique ou des services d'utilité sociale* ». Elle montrerait aussi que la mise en place du travail de nuit est subordonnée à la conclusion préalable d'une convention ou d'un accord de branche étendu ou à la conclusion d'un accord d'entreprise ou d'établissement; que la notion de nuit a été élargie dans ses plages horaires; que des contreparties et des protections médicales ont été élaborées...

Autant d'éléments qui permettent de mesurer les apports dans le droit national d'un droit européen mais qui ouvrent aussi vers d'autres débats à l'heure où de nombreux pays se portent candidats à l'entrée dans l'Union européenne.

La question de l'élargissement de l'Union européenne à d'autres pays sera-t-elle l'occasion de permettre la discussion du « volet social » de l'Union européenne ? de la lutte contre le « dumping social » ?

Sur cette question, on pourra s'appuyer sur les savoirs acquis dans différentes disciplines, par exemple :

Histoire

– *Classe terminale, toutes séries générales* : La construction européenne.

Sciences économiques et sociales

– *Classe terminale, série ES* : Le rôle économique et social des pouvoirs publics, et spécialement : le cas des pays de l'Union européenne.

Droit

– *Classe de première, séries STT* : Les institutions communautaires.

– *Classe terminale, séries STT* : Les relations individuelles du travail ; Le contrat de travail.

Textes de référence

- Loi du 2 novembre 1892.
- Code du travail, anciens articles L.213-1 et suivants (édition 2001).
- Traité de Rome.
- Directive 76/207.CEE du 9 février 1976.
- Loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.
- Code du travail, nouveaux articles L.213-1 et suivants, édition 2002, à paraître.
- Droit du travail européen. Les grands textes (code *Revue fiduciaire*), dernière édition.

Bibliographie indicative

- BORDEAUX M., HAZO B., LORVELLEC S., *Qualifié Viol*, Genève, Méridiens-Klicksiek, 1990, en particulier les p. 99 et suivantes.
- KLEUTGEN M., *Droit européen*, Paris, Techniplus, coll. « Mémentos DEGE », 1999.
- MONJAL P.-Y., *Les Normes de droit communautaire*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2000.
- OLSZAK R., *Histoire du droit du travail*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1999.
- RANCE P. et BAYNAST O. de, *L'Europe judiciaire*, Paris, Dalloz, coll. « Enjeux et perspectives », 2001.
- SUPPIOT A., *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 1994.

Fiche ressource 1 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Position du problème

Depuis quelques temps déjà, la construction européenne ne se situe plus exclusivement sur un plan économique : elle est entrée dans une phase beaucoup plus politique. C'est dans ce contexte, et animée par la volonté de mettre en évidence les valeurs communes des Européens, que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne trouve son origine.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

C'est lors du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 que les quinze chefs d'États ou de gouvernements se sont mis d'accord sur le principe de l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux, en fixant l'objectif essentiel du texte : ancrer l'importance exceptionnelle et la portée des droits fondamentaux de manière visible pour les citoyens de l'Union. Bien que « *fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* », celle-ci ne s'est en effet jamais dotée de son propre catalogue des droits. Jusque-là, c'est la Cour de justice qui veillait au respect des principes qu'elle énonçait elle-même au

cas par cas. Le but principal de la Charte est donc moins d'innover que de rendre lisibles des droits dont bénéficient déjà la plupart des Européens.

La procédure d'élaboration de la Charte

L'élaboration de la Charte a suivi une procédure extrêmement originale: la préparation du projet de texte a en effet été confiée à un groupe de travail comprenant des membres émanant de différentes institutions, aussi bien nationales que communautaires. La composition précise de ce groupe, initialement dénommé l'« enceinte », puis rebaptisé la « Convention » le 1^{er} février 2000 à l'initiative même de ses membres, fut fixée lors du conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. Cette convention comptait soixante-deux membres répartis en quatre groupes: quinze représentants des chefs d'État et de gouvernement des États membres, un représentant du président de la Commission européenne, seize membres du Parlement européen désignés par celui-ci et trente membres des Parlements nationaux (deux par pays) désignés par ceux-ci, chaque membre pouvant être remplacé par un suppléant en cas d'empêchement. Ont également été prévues la présence d'observateurs (deux représentants de la Cour de justice des Communautés européennes et deux représentants du Conseil de l'Europe) et la consultation de certaines instances européennes (le Comité économique et social, le Comité des régions et le médiateur).

C'est M. Roman Herzog (président de la République fédérale d'Allemagne de 1994 à 1999 et président de la Cour constitutionnelle allemande de 1987 à 1994), élu par les membres de la Convention, qui assura la fonction de président de l'organe. La vice-présidence a quant à elle été confiée à trois personnes: un membre du Parlement européen (M. Mendez de Vigo, désigné par les représentants de cette institution), un membre d'un Parlement national (M. Gunnar Jansson, désigné par les représentants des parlements nationaux), et le représentant du président du Conseil européen (M. Bacelar de Vasconcellos pour le chef de l'État portugais jusqu'au 1^{er} juillet 2000, et M. Guy Braibant pour le chef de l'État français de juillet à décembre 2000). Ces quatre personnes formaient la Présidence, également appelée présidium, qui a constitué le véritable organe d'impulsion des travaux.

La préparation du projet a duré environ dix mois (de janvier à octobre 2000), pendant lesquels la Convention a tenu de nombreuses réunions. Chaque séance donnait lieu à des débats auxquels tout membre du groupe pouvait apporter sa contribution, et les décisions ont toujours été prises par consensus, et non par le biais d'un vote article par article.

De plus, la transparence fut l'une des principales préoccupations de la Convention: les réunions étaient publiques, tous les travaux diffusés sur l'Internet et toutes les propositions prises en compte, notamment celles émanant des syndicats, des pays candidats à l'adhésion et surtout des organisations non gouvernementales (ONG) (deux journées ont d'ailleurs été spécialement organisées pour auditionner la « société civile »).

Le projet définitif a été adopté par la Convention le 2 octobre 2000, puis présenté au conseil européen de Biarritz qui l'a entériné le 14 octobre 2000, avant d'être proclamé solennellement et conjointement par les présidents du Conseil, de la Commission et du Parlement, le 7 décembre 2000 à Nice.

Le contenu de la Charte

Comme le précise expressément le préambule du texte, la Charte reconnaît les droits « *qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, du traité sur l'Union européenne et des traités communautaires, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme* »; c'est-à-dire des principes qui font déjà pour la plupart partie intégrante de l'ensemble des ordres juridiques nationaux des quinze.

Les 54 articles de la Charte sont répartis en six chapitres correspondant à six valeurs fondamentales consacrées par le texte: *Dignité, Libertés, Égalité, Solidarité, Citoyenneté, Justice*. Un septième et dernier chapitre est, quant à lui, consacré aux dispositions générales et aux modalités d'application du texte.

La particularité de la Charte réside dans le fait qu'elle réunit de nombreux droits d'inspirations très diverses, conformément aux idées d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'homme: en effet, le texte énonce à la fois des droits civils et politiques (également appelés *droits de la première génération* ou *droits-libertés*) tels que le droit à la vie (art. 2), le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 7), ou encore la liberté d'expression (art. 11), et par ailleurs des droits économiques et sociaux (également appelés *droits de la deuxième génération* ou *droits-créances*) comme le droit de grève (art. 28), le droit à des conditions de travail justes et équitables (art. 31) ou la protection de la santé (art. 35), ainsi que des principes plus modernes (que l'on peut appeler *droits de la troisième génération*) tels que les droits liés à la bioéthique (art. 3) ou le droit à la protection de l'environnement (art. 37).

La plupart des principes énoncés bénéficient à toute personne. Néanmoins, certains droits figurant au chapitre « Citoyenneté », comme le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales (art. 39 et 40), le droit d'accès aux documents (art. 42), le droit de saisir le médiateur (art. 43), le droit de pétition (art. 44) et la protection diplomatique et consulaire (art. 46), sont réservés aux citoyens de l'Union.

La valeur juridique de la Charte

La question de la valeur juridique de la Charte ne relevait pas de la compétence de la Convention, conformément à ce qui a été prévu lors du conseil européen de Cologne, qui s'est contenté de remettre à une phase ultérieure l'examen de la possibilité d'intégrer le texte aux traités. C'est ainsi que la Convention a conduit ses travaux en agissant comme si la Charte avait vocation à être consacrée au niveau le plus élevé de la hiérarchie des actes communautaires. À l'heure actuelle, cette intégration n'a toujours pas eu lieu, mais elle reste possible (elle ne pourrait cependant être effectuée qu'à l'occasion d'une conférence intergouvernementale réunissant tous les chefs d'États et de gouvernements des pays membres, à l'instar de celle qui s'est tenue à Nice en décembre dernier). Elle aurait pour effet de conférer une valeur juridique contraignante pleine et entière à ce texte, qui s'imposerait alors non seulement aux institutions européennes, mais également à tout acte des États membres et à toute personne physique ou morale ; il pourrait être invoqué devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Pour le moment, la Charte n'a fait l'objet que d'une proclamation solennelle et conjointe de la part du Conseil, du Parlement et de la Commission, ce qui signifie que, ces trois institutions s'étant engagées à respecter ce texte, celui-ci serait susceptible de s'appliquer à chacun des actes pris par l'une d'elles, et à chacun des actes pris par les États membres en application du droit communautaire.

Cela étant, il faut s'attendre à ce que la question de la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne évolue dans un avenir proche : même si celle-ci n'a pas été encore appliquée par une juridiction, on peut remarquer que le Tribunal de première instance des Communautés s'y est déjà référé une fois (arrêt du 20 février 2001, Mannesmannröhren-Werke AG contre Commission des Communautés européennes), et que quatre avocats généraux ont cité le texte dans leurs conclusions (M. Siegbert Alber, le 1^{er} février 2001 dans l'affaire TNT Traco SpA contre Poste Italiana SpA et autres ; M. Antonio Tizzano, le 8 février 2001 dans l'affaire BECTU contre Secretary of State for Trade and Industry ; M. Jean Mischo, le 22 février

2001 dans les affaires D et royaume de Suède contre Conseil de l'Union européenne ; et M. Jacobs, le 22 mars 2001 dans l'affaire Z contre Parlement européen).

De plus, il faut noter que depuis le conseil européen de Nice, la question du statut juridique de la Charte constitue un point central du débat sur l'avenir de l'Union européenne qui s'est ouvert dès le 1^{er} janvier 2001, et que par conséquent des réponses nouvelles peuvent y être apportées prochainement.

Fiche ressource 2 Espace public européen et nouvelles formes de citoyenneté

Position du problème

Le combat démocratique, tout au long du XIX^e et du XX^e siècle, consista à revendiquer que la citoyenneté coïncidât avec la nationalité. La construction de l'Europe, qui est contemporaine de l'affaiblissement des nations et de l'accroissement des phénomènes de transnationalité, semble remettre en question ce processus et suscite la réflexion sur l'élaboration de nouvelles formes de citoyenneté.

On ne peut se contenter de la définition juridique de la citoyenneté européenne (voir la fiche ressource 1, « La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »). Pour qu'elle prenne un véritable sens démocratique, il faut que soit construit un espace public européen, c'est-à-dire un espace public dans lequel les membres des sociétés européennes se reconnaissent et agissent comme citoyens, qu'ils jugent légitimes les gouvernants qu'ils ont élus démocratiquement et qu'ils jugent légitimes les décisions prises par ces gouvernants. Mais cet espace public pourra-t-il se former comme un espace national élargi au niveau européen ?

La citoyenneté économique et sociale

De nombreux auteurs aujourd'hui tentent de formuler, à propos de l'Europe, ce que pourrait être une « nouvelle » conception de la citoyenneté. Ils arguent que la citoyenneté de l'Europe qui se construit n'est pas et ne peut pas être simplement l'élargissement au niveau de l'Europe de la citoyenneté nationale, que l'Europe ne pourra simplement être une « nation » plus grande, qu'elle est en train d'inventer une « nouvelle » citoyenneté.

Ces auteurs critiquent la notion de citoyenneté classique, à la fois sur le plan des faits et des valeurs. Ils pensent qu'elle est dévaluée. En même temps, ils jugent cette évolution positive. Ils souhaitent que se

développe une conception nouvelle de la citoyenneté, de nature économique et sociale, qui fonde une nouvelle pratique démocratique, qualifiée de participative. Pour eux, la citoyenneté ne se définit plus seulement par un ensemble de droits-libertés – définition politique liée à l'État-nation – mais par des droits économiques et sociaux, appelés droits-créances (droit au travail, droit au loisir, droit à la protection sociale, etc.). Ces droits-créances sont devenus les véritables droits politiques. C'est cette conception qui serait en train de prendre corps au niveau européen. Selon elle, la nature purement politique de la citoyenneté était liée à l'âge des nationalismes et à la constitution des États-nations. Les révolutions de la fin du XVIII^e siècle avaient libéré les nouveaux citoyens des États nationaux des entraves héritées de la société féodale, devenue obsolète. Aujourd'hui, la construction de l'Europe serait en train de libérer les acteurs économiques des restrictions imposées par les frontières et les législations héritées de l'âge des nations et des nationalismes. Dans la vie collective, c'est désormais la participation économique et sociale qui est devenue prépondérante. La véritable appartenance à la collectivité ne se définirait plus par la participation à la politique mais par l'activité économique.

La citoyenneté nationale ne serait plus seule à donner un statut légal et des droits, et les institutions européennes seraient bien en train de construire une nouvelle citoyenneté. En effet, les institutions européennes confèrent aux citoyens européens et aux étrangers légalement présents dans l'espace européen un statut social qui devient un véritable statut politique. La distinction entre citoyens et non-citoyens devient donc de moins en moins nette. Sans doute, seuls les nationaux-citoyens se voient reconnaître la plénitude des droits politiques, avec la participation électorale aux élections nationales et le droit d'être élus à toutes les fonctions d'autorité liées à la souveraineté de l'État-nation. Mais tous les étrangers en situation régulière, s'ils ne sont pas des citoyens, s'ils sont donc dépourvus des droits directement politiques, n'en disposent pas moins, selon une législation progressivement élaborée depuis la Seconde Guerre mondiale, des mêmes droits civils, économiques et sociaux que les nationaux. Ils jouissent de toutes les libertés individuelles ou des droits civils. Ils ont le droit d'aller et venir, de se marier, d'être présumés innocents s'ils sont arrêtés par la police et présentés à la justice, d'avoir un avocat pour les défendre, etc. Ils disposent de l'ensemble des droits de l'homme.

Aux droits civils s'ajoutent les droits économiques et sociaux. Certaines des premières mesures de protection sociale avaient d'abord été réservées aux nationaux. C'est, progressivement, depuis la fin de la dernière guerre, que le statut juridique des étrangers en Europe a été assimilé à celui des nationaux en matière de salaires, de droit du travail et de protection sociale.

Tous les pays européens accordent le droit de vote dans les conseils liés au travail et les syndicats. Les institutions européennes ont développé le droit social : elles définissent, par exemple, la qualité de « salarié » et les droits qui lui sont attachés, elles garantissent la liberté du travail, les droits sociaux des immigrés, l'égalité entre les sexes. L'ensemble de la législation sur les droits sociaux des étrangers a été consacré par la législation européenne au cours des années 1960. La Cour européenne de justice condamnerait, au nom de la Convention européenne des droits de l'homme, tout État dont les pratiques ne se conformeraient pas au principe de l'égalité des droits civils, économiques et sociaux de tous, nationaux et étrangers en situation régulière.

Selon ces auteurs, la constitution d'une unité économique a entraîné, par sa logique propre, l'unité politique : de la baisse des tarifs douaniers, on est passé nécessairement au marché commun, à la monnaie unique, qui va imposer une politique économique commune, donc au pouvoir politique commun. Des groupes d'intérêts transnationaux se forment qui agissent dans la même direction. Cette évolution serait inscrite dans l'histoire même de la Communauté européenne.

Le droit communautaire européen serait en train de faire naître une citoyenneté fondée sur une conception, commune à tous les Européens, de solidarité et de justice sociale. D'ailleurs, le citoyen européen peut plaider devant les deux cours de justice européennes, à Strasbourg et à Luxembourg, éventuellement contre son propre État national. La France, par exemple, a été condamnée, le 12 juillet 1999, pour « tortures » par la Cour européenne des droits de l'homme. La Convention européenne des droits de l'homme prime sur la loi nationale, elle est devenue une véritable Constitution européenne des droits de l'homme. Le traité de Maastricht a également donné des droits politiques locaux à tous les Européens et établi le principe d'un mode de scrutin uniforme ; il donne le droit de pétition. L'Europe et les régions – et non plus l'État national – traitent désormais des problèmes de la pauvreté, de l'emploi, de l'éducation, de la rénovation urbaine et rurale, de l'égalité des sexes. Un Comité des régions auprès du Parlement européen va pouvoir accorder aux régions « *un droit légitime à l'autodétermination* ». Des identités multiples se construisent, ainsi que des droits et des devoirs divers qui s'expriment à travers des institutions de plus en plus nombreuses : une configuration nouvelle s'élabore dans laquelle les stratégies des instances politiques nationales, régionales et européennes, des groupes d'intérêts transnationaux se combinent de manière complexe. La nouvelle citoyenneté qui émerge à travers ces dispositions, ces institutions et ces actions ne serait plus nationale ni cosmopolite mais multiple.

La citoyenneté politique post-nationale

Un autre courant de réflexion, loin de penser la redéfinition de la citoyenneté politique en citoyenneté économique et sociale, se réfère à une conception essentiellement politique pour penser la citoyenneté « post-nationale ». C'est le cas, par exemple, de Jürgen Habermas. Pour lui, la citoyenneté doit garder tout son sens politique et traduire les valeurs communes aux démocraties européennes telles qu'elles s'expriment à travers l'adhésion aux droits de l'homme. Mais il plaide pour dissocier le lien entre la nationalité et la citoyenneté, en élaborant la notion de « *patriotisme constitutionnel* ». Il s'agit de conjuguer, en les dissociant, le patriotisme national – celui que ressentent les individus pour la France, l'Allemagne ou l'Angleterre – de l'exercice de la citoyenneté qui s'exercerait au niveau européen et serait ainsi un pur « *patriotisme constitutionnel* ». Ce dernier devrait se référer à des principes abstraits, ceux que formulent les déclarations des droits de l'homme et l'État de droit. La nation (l'Allemagne, la France, l'Angleterre), resterait le « *lieu de l'affectivité* », le lieu où l'on partage une culture, une langue et une histoire. L'espace public européen deviendrait le « *lieu de la loi* ». On pourrait ainsi dissocier l'identité nationale, avec ce qu'elle comporte de dimensions historiques et culturelles, de la participation civique et politique, fondée sur la rationalité de la loi et les droits de l'homme. Le sentiment patriotique ne serait plus seulement lié à une nation culturelle et historique particulière. L'idée nationale serait dissociée de la pratique de la citoyenneté. Ainsi, conçu comme une pure pratique civique détachée de l'appartenance nationale, le « *patriotisme constitutionnel* » serait susceptible de refonder les identités nationales sur une base cultu-

relle tout en assurant, au niveau européen, l'autorité de l'État de droit et les principes des droits de l'homme.

Une identité européenne ?

La citoyenneté européenne n'implique-t-elle pas un minimum de sentiment d'une identité européenne partagée par les peuples des nations européennes ? Une véritable citoyenneté pourra-t-elle se construire si les citoyens ne prennent pas conscience du véritable mérite de l'Europe aujourd'hui, à savoir le projet de surmonter les conflits violents qui ont opposé les nations européennes les unes aux autres dans le passé, de construire une collaboration économique et sociale entre des peuples proches, par leurs conditions de vie mais aussi par leurs valeurs, et de bâtir, dans l'avenir, une entité politique commune par-delà les nations historiques ? Peut-on élaborer une identité commune, fondée sur une victoire de la raison et de la volonté ? Jusqu'à présent, les peuples se sont rarement mobilisés pour prendre des décisions sages, pour appliquer une volonté politique réaliste, inscrite dans les réalités quotidiennes, et célébrer les inévitables compromis démocratiques par lesquels se construit, dans les faits, l'Union européenne. Les négociations démocratiques ne soulèvent guère l'enthousiasme ou l'émotion, elles ne font pas rêver, elles apparaissent prosaïques et médiocres aux esprits romantiques. Qui a jamais vibré pour un taux de croissance ou pour la monnaie unique, pour la législation qui définit le « salarié » et ses droits ? C'est pourtant sur ces questions que se sont construites, pas à pas, et que peuvent continuer à se construire, dans l'avenir, les institutions de l'Union européenne. Ce processus suffit-il pour unir les peuples de l'Europe ?

Bibliographie indicative

- COSTA-LASCOUX J., « Vers une Europe des citoyens », dans COSTA-LASCOUX J. et WEIL P. (dir.), *Logiques d'États et immigrations*, Paris, Kimé, 1992.
- HABERMAS J., *Écrits politiques*, Paris, Cerf, 1990.
- LE COUR GRANDMAISON O. et WITHOL de WENDEN C. (dir.), *Les Étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993.
- SCHNAPPER D., avec BACHELIER C., *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 2000, chap. 4 et 5.

Fiche ressource 3

La question de la légitimité démocratique des institutions européennes

Sens politique

Il faut dépasser la définition juridique de la citoyenneté européenne et s'interroger sur son sens politique. Si tous les peuples européens se réfèrent au principe de citoyenneté, les pratiques et les institutions par lesquelles ce principe organise concrètement la vie politique varient d'un pays à l'autre selon l'histoire de la formation de l'État et de la nation. Tout ce qui donne une réalité concrète au principe de citoyenneté a toujours été et reste, pour l'instant, national. Chacun des peuples de l'Europe est normalement attaché aux institutions politiques qui organisent sa vie politique et sa vie collective. Chacun des pays qui construisent l'Europe est singulier. Il ne s'agit donc ni d'occulter ni d'éradiquer les spécificités nationales, mais d'analyser le défi qu'elles posent à l'organisation et à la légitimation d'un espace public européen.

L'élaboration d'une véritable citoyenneté européenne implique que soit construit un espace public européen, c'est-à-dire un espace au sens à la fois concret et abstrait du terme, dans lequel les membres des sociétés européennes se reconnaissent et agissent en tant que citoyens. Il faut que les citoyens de l'Europe considèrent que les gouvernants élus au niveau européen sont légitimes et qu'ils jugent légitimes leurs décisions, c'est-à-dire qu'ils acceptent les décisions qu'ils prennent, même si elles leur apparaissent contraires à leurs intérêts immédiats. Il faut que des enjeux, des débats et des institutions organisent un domaine politique commun à tous les citoyens de l'Europe. Concrètement, cela signifie, par exemple, que des électeurs français votent pour des Italiens, des Allemands ou des Espagnols, non pas seulement parce qu'ils sont italiens, allemands ou espagnols – même s'il ne s'agit pas de l'oublier –, mais aussi en fonction de leur proximité politique, parce qu'ils partagent la même vision du monde et les mêmes aspirations sociales, les mêmes valeurs, les mêmes volontés, c'est-à-dire pour des raisons de choix politiques. Cela suppose que les choix et les actions politiques ne sont pas exclusivement déterminés par l'appartenance nationale même s'ils ne peuvent en être totalement indépendants. C'est ainsi qu'on pourra construire des institutions européennes véritablement démocratiques et que la citoyenneté prendra un sens réel et non simplement juridique. Jusqu'à quel point ce processus est-il aujourd'hui réalisé ? Les citoyens des divers pays européens accep-

tent-ils pleinement la légitimité des décisions démocratiquement prises par les institutions européennes ? Les décisions d'un pouvoir européen sont-elles considérées comme légitimes au même titre que les décisions des gouvernements nationaux ? Les élections européennes ont-elles une véritable signification politique au niveau européen ou sont-elles encore des élections dont l'enjeu est d'abord national ?

On peut observer qu'on assiste à des formes d'existence d'un espace public européen. Les contacts entre syndicats, partis ou parlementaires nationaux se multiplient. Les manifestations lors de la fermeture de l'usine Renault de Vilvorde, en 1997, ont dépassé le cadre national. Les élections en Grande-Bretagne et en Allemagne sont commentées dans les médias français avec presque autant d'intérêt que des élections françaises – à juste titre –, car il est vrai que les décisions prises par les gouvernements britannique et allemand ont aussi des effets directs sur le destin des Français. Les agriculteurs français conjuguent leurs interventions et leurs manifestations à Paris et à Bruxelles, auprès de l'État national et des autorités européennes. Le Parlement européen a contraint la Commission à la démission, en juin 1999, introduisant ainsi le début d'une responsabilité de l'exécutif devant la représentation directe des citoyens européens. Quelques mois après, il a soumis à un véritable examen les nouveaux commissaires. Certains responsables de listes aux élections du 13 juin 1999 ont tenté de concentrer leur campagne autour de thèmes européens. À la suite des élections, on a vu des hommes politiques renoncer à être députés au Parlement français pour conserver leur double mandat régional et européen. En septembre 2000, les manifestations des routiers en France contre l'augmentation du prix du carburant ont servi de modèle aux routiers en Suède, en Belgique, en Grande-Bretagne. Les protestations contre la fermeture de certaines entreprises, comme Marks and Spencer, se sont déployées en France et en Angleterre. On peut penser que cet espace public pourra progressivement contribuer à donner leur légitimité démocratique aux institutions politiques européennes.

Le débat

Comment organiser des institutions politiques européennes qui auraient une véritable légitimité démocratique ? Faut-il tendre vers un régime fédéral, comparable à celui des États-Unis, dans lequel l'une des assemblées représenterait directement l'ensemble des électeurs européens et l'autre, les États nationaux, selon le modèle de la constitution américaine ? Cela impliquerait une constitution et un gouvernement européens. En fonction du principe de subsidiarité, seraient confiés à la responsabilité des États nationaux tous les pouvoirs qui n'auraient

pas été formellement transmis au niveau fédéral de l'Union européenne. Les États-nations deviendraient l'équivalent des Länder de la RFA ou des États fédérés des États-Unis (Floride, Californie, etc.). C'est la position qui a été récemment proposée à la discussion par le ministre des Affaires étrangères et le chancelier de la République fédérale d'Allemagne. Elle implique un renforcement du pouvoir exécutif européen. On peut noter qu'elle est plus facile à mettre en œuvre par les États-nations qui, telle l'Allemagne, se sont construits sous forme fédérale après la Seconde Guerre mondiale, que pour une république de tradition unitaire comme la France.

Une autre proposition serait de constituer une forme de confédération qui regrouperait les États-nations de l'Europe sous forme plus lâche, prenant acte de l'existence des nations historiques qui ne sauraient être assimilées aux Länder allemands. C'est ce qu'on a pu appeler, selon les époques, l'« Europe des nations » ou une « fédération d'États-nations ». Il s'agit d'une forme inédite d'organisation politique, puisque l'idée d'État-nation implique celle de souveraineté politique et que la construction d'une fédération implique qu'une partie, au moins, de cette souveraineté politique soit transférée à l'échelon de la fédération. Il est vrai que la construction de l'Europe, c'est-à-dire un processus démocratique d'union de nations souveraines renonçant librement à une partie de leur souveraineté, n'a pas de précédent. Des propositions pour construire cette « fédération d'États-nations » impliquent l'élaboration d'institutions diverses, entre autres, la nomination du président de la Commission en fonction du résultat des élections au Parlement européen, ce qui ferait de lui un responsable politique et non plus seulement un fonctionnaire, la

réforme du mode de scrutin au parlement, la création d'un Conseil permanent des ministres des Affaires européennes légiférant à la majorité qualifiée, la création d'une police et d'un parquet européens, enfin un projet de constitution européenne.

La question des institutions européennes n'est pas séparable des processus politiques par lesquels se construit progressivement et pragmatiquement l'Union européenne. Elle se trouve aujourd'hui devant des choix fondamentaux. Étant donné des demandes d'adhésion qu'ont formulées les pays de l'Europe de l'Est depuis la fin de l'empire soviétique, faut-il donner la priorité à cet élargissement ? Et, dans ce cas, comment adapter des institutions qui furent créées pour coordonner les politiques de six, puis de douze et de quinze pays, proches les uns des autres, à un ensemble regroupant vingt-sept pays, inévitablement beaucoup plus divers par leur histoire et leur organisation sociale ? Peut-on renoncer à la loi de l'unanimité et instaurer que les décisions soient désormais prises à la majorité, même s'il s'agit d'une majorité qualifiée ? Faut-il, au contraire, donner la priorité à l'approfondissement de l'intégration des pays les plus avancés dans la construction des institutions européennes, en renonçant aux exigences de l'unanimité ? Les formes de l'Europe seraient alors diverses selon les domaines – politique sociale, monnaie, police, défense, armée, etc. – et selon les pays, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. L'Europe de la monnaie commune n'est pas l'Europe de Schengen, par exemple.

Ces choix essentiels dépendent fortement de la politique européenne des pays qui furent à l'origine de la construction européenne, en particulier de la République fédérale d'Allemagne et de la France.

⋮ Bibliographie indicative

- GNESOTTO N., *La Puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- TOULEMON R., *La Construction européenne. Histoire, acquis, perspectives*, Paris, Hachette-Fallos, coll. « Le livre de Poche », 1999.
- WOLTON D., *La Dernière Utopie*, Paris, Flammarion, 1993.

Questions possibles

- Jusqu'où peut-on harmoniser les systèmes de protection sociale ?
- La diversité des peuples européens est-elle un obstacle à l'émergence d'une citoyenneté européenne ?
- L'unité politique de l'Europe requiert-elle une culture commune ?
- Au nom de quels principes peut-on justifier le refus de l'adhésion d'un État à l'Union européenne ?
- Peut-on élire un président de l'Union européenne au suffrage universel direct ?