

Congrès international de droit constitutionnel  
Association Internationale de Droit Constitutionnel  
*Réimaginer les frontières du droit constitutionnel*  
Athènes, 11-15 juin 2007

**LA QUESTION DEMOTIQUE ET LA PROBLEMATIQUE D'UNE CONSTITUTION EUROPEENNE**

Rapport présenté par Katia BLAIRON, Maître de conférences de droit public, Nancy Université  
Atelier 4 - La Constitution européenne et le constitutionnalisme européen

***Introduction***

La question démotique renvoie à la définition de « la composition humaine d'une collectivité étatique » (M. PRELOT, J. BOULOUIS) par et dans la constitution de cet Etat. Ce substrat humain légitime l'existence d'une organisation spécifique, seule apte à prendre en considération et à révéler les particularités d'un corps social défini. Cette détermination d'un groupe humain est donc nécessaire à la naissance d'une organisation, et lui permet de circonscrire le corps de ses sujets.

Plusieurs révélateurs de cette recherche d'identité du peuple national apparaissent dans les textes fondamentaux des Etats. En témoignent l'inscription dans les constitutions nationales de la reconnaissance d'une langue officielle, de la référence à une histoire ou à des valeurs partagées, de l'existence d'une religion d'Etat ou encore l'élaboration de symboles nationaux tels que les hymnes, monnaies ou drapeaux (E. DERDAELE). La place qui leur est réservée dans la plupart des constitutions contemporaines confirme leur importance toute particulière (M. VERVIN). Une fois ces éléments établis, les Etats doivent déterminer les règles régissant l'entrée des individus dans ce groupement humain et la façon dont ils doivent se reconnaître dans cette identité collective. La définition des membres constitutifs du corps politique d'un Etat passe par la détermination des règles d'accès à la nationalité.

La question de l'identité du corps politique se pose dans des termes identiques au niveau européen. Elle sous-tend une autre question : celle de la légitimité de la construction communautaire.

L'étude de la problématique de la question démotique de l'Union européenne nécessite d'abord de se demander s'il existe un corps politique européen et comment les textes communautaires le définissent. Les traités ont longtemps posé l'objectif d'une « Union sans cesse plus étroite entre les peuples » d'Europe. La question posée par E. RENAN du « vouloir vivre ensemble » se pose donc aussi dans le cadre européen pour dépasser le strict cadre national. Elle implique aux membres de cette communauté politique de se demander « qui sommes nous ? » et « pourquoi vivre ensemble ? » (F. BORELLA).

La question démotique au niveau constitutionnel européen implique de déterminer préalablement plusieurs éléments. Après avoir défini ce corps politique (1), le cadre dans lequel il est amené à évoluer et à s'exprimer est important puisqu'il a été longtemps cantonné à l'économie, bridant la création d'un véritable « espace public européen » (J. HABERMAS) (2). Celui-ci s'est progressivement transformé en un « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation » est assurée (article 14 TCE) notamment aux citoyens européens (article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, TCE). Il s'agit donc ensuite de déterminer les membres de cette communauté (les ressortissants communautaires et non communautaires) (3). Ceux-ci sont alors amenés à se définir non seulement comme groupe mais surtout autour de leur identité et de ses éléments caractéristiques, principalement : des valeurs et des principes communs (4).

### *1. La définition normative du peuple européen*

Certains considèrent qu'un corps politique peut se constituer autour d'une soumission commune aux mêmes devoirs et par le bénéfice de droits similaires. Ainsi, « ce n'est pas la notion de peuple ethnologique, anthropologico-culturelle ou historique qui est déterminante, mais une notion de peuple normative, issue de la théorie générale de l'Etat » (T. SCHMITZ). Selon cette théorie, le sentiment d'appartenance résulterait du « lien formel de la citoyenneté commune au sein du même gouvernement politique ».

Cette approche est bien sûr semblable à la conception normative du peuple (H. KELSEN) : « l'unité du peuple, comme celle du territoire, n'est pas naturelle mais juridique. Elle consiste en l'unité de l'ordre juridique valide pour les individus considérés comme formant le peuple de l'Etat ».

Il convient donc d'analyser la pertinence des droits accordés aux citoyens européens, afin de déterminer s'ils sont susceptibles de suffire à générer une unité qualifiable de peuple en ce

sens. Il convient préalablement de préciser que la citoyenneté est constituée à la fois de droits et de devoirs.

Les droits accordés aux citoyens européens n'apparaissent pas comme totalement uniformes. Il convient de rappeler, par exemple, l'hétérogénéité des droits de la nationalité au sein des différents Etats membres, déterminants pour l'acquisition du statut de citoyen européen. Les diverses dérogations accordées aux Etats concernant l'ouverture du droit de vote aux élections locales renforcent cette constatation, de même que l'absence d'harmonisation des législations nationales concernant les modalités de vote aux élections européennes. Il en va de même concernant le bénéfice de la protection diplomatique.

Précisément, cette hétérogénéité semble due au fait que la citoyenneté européenne ne transcende pas l'appartenance nationale. Il s'agit en fait d'une citoyenneté de superposition qui, conformément aux textes, complète la citoyenneté nationale sans la remplacer (article 17 TCE). Ces droits s'exercent souvent au sein des Etats membres et sont donc soumis aux législations nationales. La « Communauté de droit » (CJCE, Les Verts c/ PE, 1986) ne semble donc pas trouver son fondement dans les droits précités.

Cependant, certains droits ne trouvent à s'appliquer qu'au niveau des institutions communautaires et ne sont donc pas soumis aux aléas des législations nationales. Ils sont énumérés à l'article 21 du TCE, consacrant le droit de pétition, le droit de saisir le médiateur européen et la possibilité de s'adresser aux institutions dans l'une des langues de l'Union. Un paradoxe naît alors du constat que ces droits, les seuls à même d'être appliqués uniformément, indépendamment des Etats membres, et donc les seuls réellement susceptibles de révéler l'unité de droit, ne sont pas réservés aux seuls citoyens européens. En effet, il est précisé que ces droits peuvent être exercés par « tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre » (articles 194 et art. 195 TCE).

Se fonder sur ces droits pour déduire l'existence d'une communauté politique européenne reviendrait à intégrer les résidents communautaires ressortissants d'Etats tiers à la citoyenneté européenne. Cela semble envisageable, mais ne correspond pas au choix opéré par le traité de Maastricht ni par ses modifications ultérieures.

Le statut reconnu aux ressortissants des Etats membres ne conduit pas de prime abord à la formation d'une nation européenne. Il permet néanmoins le partage de droits et l'instauration d'un lien privilégié entre des citoyens de différents pays. Le sens de cette nouvelle solidarité

est fondamentale puisqu'elle s'exerce ensuite directement entre l'Union européenne et les citoyens. Elle reste cependant conditionnée à un cadre précis.

## ***2. La construction d'un espace public européen***

La citoyenneté européenne n'a pas été créée *ex-nihilo*. Loin de résulter d'une soudaine volonté politique des gouvernants européens, celle-ci procède davantage d'une construction juridique progressive et constitue le pendant de la réalisation des objectifs communautaires (article 2 TUE, article 2 TCE). Elle ne fut possible qu'à partir de la création d'un nouvel espace public et économique situé au-delà des Etats et résulte notamment de la liberté de circulation des personnes (travailleurs, destinataires de prestations de services, personnes situées en amont et en aval de la relation de travail, destinataires de prestations sociales, etc...) ainsi que du principe de non-discrimination, lesquels tendent à assurer la bonne réalisation des politiques et actions communes de la Communauté européenne énumérées à l'article 3 TCE et visent avant tout à combattre la volonté des Etats de protéger leur marché et leur population nationale de la concurrence des autres Etats membres. En premier lieu, la liberté de circulation des personnes a sans aucun doute constitué le premier élément structurant d'un espace public supranational à partir duquel la citoyenneté européenne devait voir le jour. L'article 3.c TCE reconnaît ainsi que « *l'action de la Communauté comporte [...] un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux* », tandis qu'aux termes de l'article 14 TCE, « *[l]e marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité* ». C'est à partir de cet espace sans frontières que put naître un espace public à l'échelle européenne, même si cet espace intérieur revêtait originellement la forme d'un espace économique consubstantiel du marché commun. Dans ce sens, il s'agit avant tout de reconnaître aux travailleurs le droit « *de répondre à des emplois effectivement offerts; [...] de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres; [...] de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux; [...] de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi* » (article 39.3 TCE) et de garantir l'accès aux

activités non salariées par la reconnaissance mutuelle des diplômes (article 47 TCE), la liberté d'établissement (articles 43 à 46 TCE), ainsi que la libre prestation des services (articles 49 à 55 TCE). Le droit d'entrer et de quitter librement le territoire de chacun des Etats membres devait correspondre à la suppression de toute autorisation préalable – ou visa – au franchissement d'une frontière intérieure à l'espace communautaire (CJCE, Regina c/ Pieck, 1980). Originellement reconnu aux seuls travailleurs stricto sensu, ce droit fut progressivement étendu par la CJCE puis par les textes (trois directives en date du 28 juin 1990 et directive du 29 avril 2004).

C'est indiscutablement à partir de l'existence d'un espace communautaire affranchi de ses frontières intérieures qu'a pu naître la citoyenneté européenne, laquelle devait symboliser le rattachement juridique des ressortissants de l'Union à cet espace communautaire tandis que l'article 18 TCE (repris à l'article I-10.2 (a) du Traité instituant une Constitution pour l'Europe) énonce désormais que « *[t]out citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres* ». Mais la création d'un espace communautaire unifié ne suffit pas à fonder à lui seul une citoyenneté commune. Encore fallait-il que cet espace communautaire corresponde à une communauté homogène et « égalitaire ». De ce point de vue, la liberté de circulation est absolument indissociable du principe de non-discrimination dès lors que, suivant l'article 39.2 TCE, la liberté de circulation des travailleurs et la constitution d'un espace communautaire sans frontières « *implique[nt] l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail* ». Tout comme la liberté de circulation des personnes, le développement et la protection du principe de non-discrimination entre sujets de droit communautaire a constitué et constitue encore aujourd'hui un instrument fondamental de la réalisation des objectifs de la Communauté en même temps qu'un facteur de l'émergence de l'identité européenne. La consécration juridique et la mise en œuvre jurisprudentielle des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, considérés comme instruments essentiels de la réalisation du marché commun, précèdent et fondent substantiellement la création de la citoyenneté européenne. Loin de se trouver au fondement d'une sphère d'égalité individuelle originale, la citoyenneté de l'Union n'a été possible que dans un espace communautaire où le principe de non-discrimination constitue depuis longtemps un élément structurant (article 12 TCE). En outre, le principe de non-discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique (article 13 TCE) correspond à un élément tout aussi essentiel à la constitution d'une citoyenneté européenne, puisque la citoyenneté procède d'une communauté politique qui ne

saurait tolérer l'existence de distinctions arbitraires fondées sur des critères culturels et ethniques.

La reconnaissance des principes d'égalité et de non-discrimination comme principes fondamentaux du droit communautaire a favorisé, avant même la reconnaissance d'une citoyenneté de l'Union, l'émergence d'une communauté de personnes égales entre elles dans un cadre géographique, juridique et économique circonscrit.

Pourtant, la citoyenneté de l'Union européenne n'est encore rien d'autre qu'une citoyenneté d'attribution, de superposition ou encore une citoyenneté dérivée, puisqu'elle ne peut être reconnue qu'aux seules personnes possédant déjà la citoyenneté d'un Etat membre (article 17-1 TCE et article I-10.1 du Traité instituant une Constitution pour l'Europe).

### ***3. Les formalités d'appartenance : la nationalité et la citoyenneté***

Comme telle, la citoyenneté de l'Union européenne ne remplace pas mais complète le lien civique unissant l'individu à l'Etat membre (article 17 TCE) : les modalités d'acquisition de la citoyenneté de l'Union se greffent sur les règles gouvernant la définition et l'attribution de la citoyenneté de l'Etat, tandis qu'en retour, les institutions communautaires se trouvent dépourvues de toute compétence en matière d'attribution de la citoyenneté. Les Etats restent donc pleinement souverains dans la détermination de leur code de la nationalité, sous réserve des règles de droit international applicables en la matière. Ceci découle de ce que la qualification juridique de la citoyenneté consiste en une question politique s'inscrivant essentiellement dans l'histoire et les caractéristiques démographiques voire ethniques d'une communauté donnée.

L'étude des règles d'attribution de la nationalité des différents Etats membres permet de cerner les différentes approches de la définition du demos par les Etats. En effet, les différents Etats européens accordent la nationalité d'origine selon deux critères qu'ils articulent à des degrés différents en fonction de la conception qu'ils ont de leur nation. Celle-ci varie en fonction de données historiques, sociologiques, ou politiques. Les deux critères utilisés sont la filiation (*jus sanguinis*) ou le lien avec le territoire (*jus soli*).

En privilégiant le critère de filiation, les Etats font le choix d'accorder une importance particulière au milieu familial de l'individu. Cela révèle une vision plutôt fermée de la nation, qui se définit comme un ensemble principalement ethnique, cherchant à conserver une unité de langage, de culture ou de religion. Cette conception matérielle ou objective de la nation

correspond à la doctrine allemande : soit elle évoque un peuple culturellement homogène, le *Volk*, dont l'unité réside essentiellement dans l'usage d'une langue commune (HERDER) ; soit elle insiste sur le rôle de l'éducation pour donner au groupe une conscience de lui-même (FICHTE).

Les Etats qui s'appuient principalement sur le critère de la naissance ou de la résidence sur le territoire ont une conception plus ouverte de la nation. Le fait qu'un enfant naisse sur le territoire suffira à présumer que ses parents ont l'intention de l'élever dans cet Etat et justifiera que celui-ci accède à la nationalité. Cette doctrine (E. RENAN) ne rejette pas la conception éthno-culturelle de la nation. Ce ciment historique ne sert cependant que de base à une intention présente de se regrouper, à un vouloir vivre ensemble qui doit sans cesse se renouveler.

L'existence d'une citoyenneté européenne fait apparaître, en droit communautaire, la distinction classique entre, d'une part, les citoyens et, d'autre part, les étrangers. Si le critère de la citoyenneté de l'Union devient essentiellement synonyme d'égalité juridique, celui-ci reste par nature limité à une communauté humaine circonscrite, devenant en même temps un instrument classique d'exclusion et de discrimination des ressortissants des pays tiers qui se voient désormais reconnaître des droits et libertés inférieurs à ceux des citoyens. Pourtant, le champ d'application des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination ne saurait être réduit aux seuls droits des citoyens énoncés au sein de la deuxième partie du Traité instituant la communauté européenne, les ressortissants des pays tiers disposant de certains droits au sein de l'espace communautaire : d'abord, si la citoyenneté européenne requiert une interdiction générale des discriminations au regard de la race ou de l'origine ethnique, le champ d'application personnel de cette forme de prohibition ne saurait être circonscrit à cette seule communauté des citoyens, mais concerne également les ressortissants des pays tiers (directive 2000/43/CE du 29 juin 2000). Ensuite, si le droit à la liberté de circulation sur le territoire de l'Union européenne (comme le principe d'égalité de traitement des personnes) constitue un facteur fondamental de la construction de l'espace européen, il reste qu'il ne saurait être entendu comme un droit exclusif du citoyen : l'article 62 (1) TCE donne au Conseil le pouvoir de prendre les mesures visant à assurer la suppression des contrôles aux frontières intérieures pour les citoyens de l'Union ou les ressortissants des pays tiers. Dans le même sens, les accords de Schengen permettent aux ressortissants des pays tiers résidant légalement sur le territoire de l'Union de bénéficier de la suppression des contrôles aux frontières intérieures et d'un droit de séjour limité à trois mois, conformément à l'article 62

TCE. Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 envisagea aussi de mettre en œuvre un traitement équitable au profit de ces ressortissants afin de favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et l'intégration. Plus encore, les ressortissants des pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre de l'Union et titulaires d'un permis de séjour de longue durée doivent bénéficier « *d'un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne* ». Ce principe fut repris dans la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (selon l'article 4 de la directive, sont considérées ressortissants de pays tiers résidents de longue durée les personnes qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur le territoire d'un Etat de l'Union pendant les cinq années qui ont immédiatement précédées l'introduction de la demande en cause). L'article 21.1 de la même directive prévoit notamment que l'égalité de traitement, à l'exception des limites énumérées à l'article 21.2 et 3, doit être garantie en ce qui concerne les conditions d'accès à un emploi salarié ou une activité non salariée et dans les conditions d'emploi et de travail (ce droit se retrouve à l'article II-15.3 du projet de Constitution de l'Union européenne, selon lequel « *les ressortissants des pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des États membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens ou citoyennes de l'Union* »), l'éducation et la formation professionnelle, la reconnaissance des diplômes et des certificats professionnels, la protection sociale (précisée par le règlement 859/2003 du 20 mai 2003 relatif à la protection sociale des ressortissants des pays tiers sur le territoire de l'Union européenne), les avantages fiscaux, l'accès aux biens et aux services et la fourniture des biens et services, la liberté d'association et d'adhésion à une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou toute autre organisation professionnelle ainsi que le libre accès à l'ensemble du territoire de l'Etat membre. En définitive, plus que la citoyenneté c'est la résidence (« légale ») qui devient le critère déterminant de la sphère d'égalité juridique au sein de l'espace communautaire.

La transposition de cette approche au niveau européen nécessite de définir les fondements d'un (hypothétique) vouloir vivre ensemble ou plus précisément de la nature du projet collectif auquel peuvent adhérer les peuples européens.

Une des grandes particularités de l'Union européenne est qu'elle ne définit pas elle-même son corps politique. La création d'une citoyenneté européenne ne s'est pas accompagnée de la reconnaissance à l'Union de la possibilité de fixer elle-même les critères permettant d'y

accéder : elle n'a donc aucune compétence en la matière. L'article 17 du TCE dispose : « est citoyen de l'union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre ».

Il existe donc autant de moyens d'accès à la citoyenneté européenne qu'il existe d'Etats membres. Reste alors à rechercher une unité de droit entre les citoyens européens à travers les valeurs et les principes communs.

#### ***4. Les valeurs communes comme critère structurant d'une identité ou « pilier » du démos***

Initialement, le projet de construction européenne se limitait à un aspect purement économique. L'objectif premier était cependant le maintien de la Paix, en particulier entre l'Allemagne et la France au lendemain de la seconde guerre mondiale. Des valeurs ont cependant été peu à peu proclamées par les textes. Ainsi le Traité de Rome fait-il référence aux « sauvegarde de la paix et de la liberté », tandis que l'Acte unique européen souligne la volonté des Etats de « promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux. » L'article 6 du TUE proclame aujourd'hui que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres » (article 6 paragraphe 1 TUE). La proclamation d'une Charte des droits fondamentaux en l'an 2000 a rappelé que « l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'Etat de droit ». Ces valeurs ont aujourd'hui un rang particulier dans la mesure où leur respect par l'Etat est une condition *sine qua none* à son adhésion (article 49 TUE ). Le non-respect de ces valeurs par les Etats membres peut par ailleurs entraîner des mesures particulières (article 7 paragraphe 1 TUE ).

Cette conditionnalité pose nécessairement un problème quant à la définition de l'identité européenne. En effet, les valeurs de l'Union bien que d'origine européenne ont été très largement diffusées et importées à travers le monde. Si bien que des pays dont l'histoire, notamment constitutionnelle, est différente de la nôtre, sont en mesure de se réclamer de cette identité européenne. C'est le cas pour les pays de l'ex-URSS ayant récemment intégré l'Union. L'Europe ne peut dès lors s'appuyer sur l'argument historique pour faire valoir aux yeux de ses citoyens l'unité de son peuple. D'autre part, l'histoire politique influence grandement l'interprétation de ces valeurs. Comment affirmer une identité lorsque les

concepts mis en avant sont susceptibles de faire l'objet d'approches différentes? Il apparaît clair que les élargissements successifs ne font que réduire la probabilité d'une vision commune des principes à pérenniser. Même s'il est impératif pour l'unité que les pays entrant de l'Union respectent les valeurs fondatrices de l'identité européenne, il est surprenant que l'Europe se réclame d'un patrimoine commun dès lors que celui-ci provient d'une importation juridique récente. Sans nul doute, l'élargissement conduit à une redéfinition des principes communs, et donc leur fixation apparaît comme artificielle.

Cette différence d'approches a d'ailleurs été constatée lors de la rédaction du projet instituant une constitution pour l'Europe, avec notamment les différentes propositions sur l'article premier du traité. La différence de point de vue concernant les notions de peuple et de nation montre la difficulté de convergence des interprétations quant aux valeurs. Et cette difficulté pénètre aussi les citoyens qui, en France ou aux Pays-Bas, ne se sont pas reconnus dans le texte constitutionnel proposé en 2005.

Malgré tout, le traité constitutionnel se proposait de préciser le contenu de ces valeurs. L'article I-6 du traité reprenait en substance les valeurs déjà énoncées par les précédents textes et précisait : « ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les hommes et les femmes. » Le traité prévoyait également l'insertion de la Charte des droits fondamentaux dans le corps du texte.

Cependant, ce n'est pas l'unicité historique qui est retenue comme argument de l'identité : cette dernière peine à émerger dans la conscience collective, d'autant plus que les valeurs défendues aujourd'hui par l'Europe revêtent un caractère trop universel pour être fédératrices. Ainsi, le respect des droits de l'Homme et le principe d'Etat de droit ne sont plus une spécificité européenne, et sont partagés par un grand nombre de pays sur tous les continents. Dès lors, il apparaît difficile d'affirmer son identité au travers de valeurs très largement partagées. C'est le second problème que pose la conditionnalité politique : comment structurer un peuple si d'autres peuples remplissant les critères politiques peuvent s'y ajouter? Quelle est dès lors la spécificité du peuple européen? En prônant de telles valeurs, les institutions et les acteurs de l'Europe ne dégagent pas tant une identité européenne qu'une organisation politique de type libéral. En outre, en permettant l'élargissement illimité uniquement sur une conditionnalité politique, ce qui en réalité ne repose que sur une forme d'organisation de l'Etat et sur une protection des droits subjectifs, l'Europe met à mal l'émergence du sentiment

d'appartenance au peuple européen. Bien sûr, le critère géographique demeure, mais la définition de « l'Etat européen » n'est en rien arrêtée et apparaît comme un critère d'exclusion trop aléatoire pour avoir une force quelconque sur la définition de l'identité européenne. De là se pose la question du « vouloir vivre ensemble » qui dans une société est la condition *sine qua non* pour la réalité de l'existence d'un peuple. Si de simples critères d'organisation suffisent pour se prévaloir de l'identité européenne, où se situe l'expression de cette volonté? Par leur caractère trop général et susceptible d'interprétations diverses, les valeurs de l'Europe qui se veulent unificatrices perdent nécessairement de leur force pour s'inscrire dans les mentalités. L'Europe est de ce fait confrontée à une crise identitaire qui ne peut se résoudre qu'en redéfinissant des valeurs nouvelles et originales permettant la structuration d'un peuple européen, comme émanation des peuples qui la compose, et non plus se reposer sur un système de valeurs trop universel ou trop vague pour que le citoyen européen s'y reconnaisse et s'y investisse.

Pour autant, l'émergence des valeurs en droit européen est relativement récente; elle est en réalité parallèle à celle du concept de peuple européen et de sa diffusion. C'est la volonté de créer ou tout du moins de révéler l'existence matérielle du peuple européen qui donne tout son sens au choix des valeurs européennes. En effet, le projet européen s'inscrit dans une intégration de plus en plus poussée, ce qui suppose doter l'Union européenne d'une constitution. C'est la démarche qui a été proposée en 2005 avec le traité instituant une constitution pour l'Europe. La plupart des constitutions ne se bornent pas à décrire des mécanismes institutionnels, mais reconnaît le peuple tout en dégageant ses aspirations profondes et les valeurs qu'il souhaite pérenniser. Il est donc apparu possible voire nécessaire d'introduire ces valeurs dans le projet, afin que les institutions reconnaissent l'existence du peuple européen mais aussi, ce qui est plus paradoxal, que le peuple lui-même se reconnaisse comme européen.

Dans ce cadre, la définition idéologique du *demos* se doit d'être partie intégrante d'une constitution, afin de révéler qui est sujet de droit de l'organisation du pouvoir. Dès lors, il n'est pas étonnant que ce soit des principes tels que l'Etat de Droit ou les droits de l'Homme qui soient mis en exergue. En effet, ces valeurs sont révélatrices de l'évolution européenne sur l'organisation des pouvoirs. Elles ne cherchent pas à faire du peuple un acteur déterminant dans le fonctionnement des institutions mais est avant tout source de garantie des droits individuels. Ceci reflète en réalité la modification des mentalités du citoyen des Etats-membres, celui-ci aspirant à une « liberté négative » (B. CONSTANT) : le but du pouvoir est

essentiellement la garantie et la sécurité de la jouissance privée des droits avant même la participation au pouvoir et le partage social de la chose publique entre tous les citoyens. Il faut créer un espace de liberté étendu pour chaque citoyen, sans que celui-ci ait à s'investir dans le débat politique. C'est finalement la transformation d'une participation effective au pouvoir politique à une liberté d'action de la société civile.

Il semble donc bien exister un système de valeur commun aux Etats européens, auquel l'Union entend se soumettre. Cela semble rejoindre la théorie du « patriotisme constitutionnel » (J. HABERMAS) pour laquelle l'adhésion à ce système de valeurs universelles permettrait de développer un sentiment d'appartenance à une communauté, indépendamment de toute spécificité culturelle, linguistique et historique. Cependant, ces valeurs, universelles et abstraites, seraient insuffisamment unificatrices. En effet, « partager des valeurs civiques communes ne suffi[rai]t à fonder un lien national durable » (A. DIECKHOFF). Il manquerait une dimension culturelle essentielle pour développer un sentiment d'appartenance durable. Mais façonner une culture européenne est une entreprise qui sera longue et difficile, en témoignent les piétinements de la mise en place d'un espace public européen (A. DIECKHOFF). Dans ce contexte, certains privilégieraient la diversité culturelle des Etats membres et proposent une solidarité différente, parce que limitée au domaine politique, au sein de l'Europe. Ainsi, « les citoyens européens exprimeraient prioritairement leur volonté politique à travers l'Union, tandis que leur besoins identitaires seraient médiatisés par les Etats membres ».

### ***Conclusion : la dimension politique et culturelle de la construction du démos européen***

Les lacunes de l'identité européenne et les difficultés d'être de la citoyenneté européenne ne peuvent se comprendre qu'avec un retour aux racines économiques du projet européen. La citoyenneté européenne n'est toujours pas parvenue à supplanter les citoyennetés de chacun des Etats membres et les formes singulières d'appartenance dans le cœur et l'esprit de ses sujets. Il résulte de ce laborieux rapprochement entre la citoyenneté européenne, d'une part, et une identité européenne bien établie, d'autre part, une certaine tendance à la préservation du particularisme identitaire, voire une volonté clairement affirmée de pénétrer le projet communautaire de ce particularisme national.

La construction européenne n'a pas pour objectif de remettre en cause les solidarités nationales mais de créer un niveau supplémentaire d'identification. Les textes soulignent d'ailleurs que « l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres » (article 6, para. 3, TUE). Lorsque la Convention sur l'avenir de l'Europe a souhaité doter l'Union d'un texte constitutionnel, les constituants ont maintenu une disposition selon laquelle « l'Union respecte l'égalité des Etats membres devant la Constitution ainsi que leur identité nationale [...] » (article I-5 paragraphe 1 du traité constitutionnel). Par ailleurs, une disposition a été ajoutée dans le but de protéger « la diversité culturelle et linguistique de l'Union » (article III-315 paragraphe 4 du traité constitutionnel). L'Union n'a pas vocation à créer un peuple national. Elle se donne pour but, en respectant les Etats membres, « d'approfondir la solidarité entre *leurs peuples* dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions » (préambule du traité).

L'Union propose donc de créer une nouvelle solidarité sortant du paradigme de l'identification traditionnelle au sein des Etats membres. Ces deux solidarités ne relèvent pas du même type d'approche. L'identité nationale a un caractère concret, fruit d'une « conviction vécue et intériorisée » (S. BERSTEIN). A l'inverse, l'Union européenne, plus incarnée par les élites et plus difficilement accessible pour les citoyens, ne génère pour l'instant qu'une identité abstraite.

La reconnaissance réciproque de ces deux solidarités ne pourra se réaliser que dans l'acceptation de leur caractère complémentaire.

Toute la difficulté réside dans la capacité de traduire l'individualisme inhérent à la construction européenne depuis les premiers Traités en un projet de nature holiste susceptible de fonder la citoyenneté européenne sur une identité commune, duale (S. PIERRE-CAPS) voire multiple (K. BLAIRON).