

07

DYNAMIQUES CITOYENNES EN EUROPE



Michel Catala, Stanislas Jeannesson &
Anne-Sophie Lamblin-Gourdin (éd.)

L'Europe des citoyens et la citoyenneté européenne

Évolutions, limites et perspectives

Peter Lang



La construction européenne est souvent présentée ou perçue comme un processus technocratique imposé aux peuples par les élites à la suite du désastre de la Seconde Guerre mondiale et du traumatisme de la Guerre froide. La crise actuelle que connaît l'Union européenne semble ainsi démontrer l'absence de solidarité entre les États et les peuples du continent, par manque d'identité partagée et de projet politique démocratiquement accepté. La création d'une citoyenneté européenne par le traité de Maastricht, en 1992, n'a pas enrayeré le désintérêt des citoyens des États membres, pourtant de plus en plus affectés par les politiques européennes, à l'égard de l'Union et de ses institutions. Dans une perspective résolument interdisciplinaire, à la croisée de l'histoire, du droit, des sciences politiques, de la sociologie et de la philosophie, cet ouvrage entend dépasser ce constat d'échec un peu simpliste, pour étudier les modalités et les visages de la citoyenneté européenne, son émergence progressive depuis les premiers projets de l'entre-deux-guerres, ses limites et ses insuffisances, mais aussi ses perspectives, à long terme comme dans un avenir proche.

Michel Catala est professeur d'histoire contemporaine à l'université de Nantes, Directeur de l'Institut d'études européennes et globales Alliance Europa, membre du CRHIA (Centre de recherches en histoire internationale et atlantique) et responsable de l'Axe *L'Europe, les Européens et le monde* du Labex EHNE (Écrire une histoire nouvelle de l'Europe). Il est spécialiste de l'histoire des relations internationales au XX^e siècle et de l'histoire de l'Europe et de son unification depuis 1945.

Stanislas Jeannesson est professeur d'histoire contemporaine à l'université de Nantes et membre du CRHIA. Ses recherches portent sur la politique étrangère de la France dans la première moitié du XX^e siècle et sur les fonctions, pratiques et acteurs des diplomaties contemporaines.

Anne-Sophie Lamblin-Gourdin est maître de conférences HDR en droit public à la Faculté de droit, des sciences économiques et de gestion de l'université de Bretagne-Sud, membre de l'Institut de recherche sur les entreprises et les administrations (EA 4251) et membre associé de Droit et changement social (UMR 6297). Ses recherches sont principalement consacrées au droit de l'Union européenne.

L'Europe des citoyens et la citoyenneté européenne

DYNAMIQUES CITOYENNES EN EUROPE



Responsable : Günter Krause

Comité scientifique :

- Dominique Avon, professeur d'histoire à l'Université du Maine.
- Michel Catala, professeur d'histoire à l'Université de Nantes.
- Estelle d'Halluin, maître de conférences en sociologie à l'Université de Nantes.
- Günter Krause, maître de conférences en allemand à l'Université de Nantes.
- Jean-Marie Lardic, professeur de philosophie à l'Université de Nantes.
- Franck Laurent, professeur de littérature à l'Université du Maine.
- Paul Lees, maître de conférences d'anglais, responsable du département d'études anglaises de l'Université de Nantes.
- Pilar Martinez-Vasseur, professeur d'histoire et civilisation de l'Espagne contemporaine à l'Université de Nantes.
- Cyrille Michon, professeur de philosophie et directeur du CAPHI à l'Université de Nantes.
- Stéphanie Morandea, ingénieur d'études au CNRS, laboratoire DCS.
- Josselin Roux, maître de conférences en sciences bibliques à l'Université catholique de l'Ouest.
- John Tolan, professeur d'histoire à l'Université de Nantes.
- Monique Weis, chercheur qualifié du FNRS et maître d'enseignement à l'Université Libre de Bruxelles.
- Mikhail Dmitriev, professeur à l'Université Lomonossov de Moscou, Faculté d'histoire; Recurrent visiting professor, Central European University, Department of History, Budapest.



PETER LANG

Bern • Berlin • Bruxelles • Frankfurt am Main • New York • Oxford • Wien

Michel Catala, Stanislas Jeannesson &
Anne-Sophie Lamblin-Gourdin (éd.)

L'Europe des citoyens et la citoyenneté européenne

Évolutions, limites et perspectives



PETER LANG

Bern • Berlin • Bruxelles • Frankfurt am Main • New York • Oxford • Wien

Information bibliographique publiée par «Die Deutsche Nationalbibliothek»

«Die Deutsche Nationalbibliothek» répertorie cette publication dans la «Deutsche Nationalbibliografie»; les données bibliographiques détaillées sont disponibles sur Internet sous <<http://dnb.d-nb.de>>.

Cet ouvrage constitue les Actes du colloque de Nantes organisé du 14 au 16 novembre 2013 à l'Université de Nantes et au Lieu Unique par le Centre de recherches en histoire internationale et atlantique (CRHIA), avec le soutien de l'UMR Droit et changement social (DCS), du Conseil régional des Pays de la Loire, de Nantes métropole et de la Maison de l'Europe à Nantes.

Réalisation de la couverture : Didier Studer, Peter Lang SA

ISBN 978-3-0343-2007-8 br.
ISSN 2235-6231 br.

ISBN 978-3-0352-0333-2 eBook
ISSN 2235-624X eBook

Cette publication a fait l'objet d'une évaluation par les pairs.

© Peter Lang SA, Editions scientifiques internationales, Berne 2016
Hochfeldstrasse 32, CH-3012 Berne, Suisse
info@peterlang.com, www.peterlang.com

Tous droits réservés.

Cette publication est protégée dans sa totalité par copyright.
Toute utilisation en dehors des strictes limites de la loi sur le copyright est interdite et punissable sans le consentement explicite de la maison d'édition.
Ceci s'applique en particulier pour les reproductions, traductions, microfilms, ainsi que le stockage et le traitement sous forme électronique.

Imprimé en Suisse

Table des matières

Michel CATALA et Anne-Sophie LAMBLIN-GOURDIN	
Introduction.....	1

Première partie : Penser et construire la citoyenneté européenne

Stanislas JEANNESSON	
Nation et citoyenneté dans la pensée européiste de l'entre-deux-guerres	19
Joël MOURIC	
Une citoyenneté européenne est-elle possible ? Raymond Aron face à la construction européenne (1948–1983).....	35
Bertrand VAYSSIÈRE	
La citoyenneté par l'exemple ? Jean Monnet entre mémoire communautaire et histoires nationales	51
Emmanuel COMTE	
Les origines de la citoyenneté européenne, de 1974 à 1992	69

Deuxième partie : La citoyenneté par le droit

Alexandre BERNIER	
Favoriser et défier le droit européen : la lutte de deux courants de pensée concurrents de juristes et d'hommes politiques en France (1975–1989)	89
Alain FENET	
Union européenne et droits des minorités : la permanence d'une ambiguïté	107

Claire SAAS	
Les « Roms », des citoyens européens aux droits contestés	131
Igor LAI	
La construction du statut des ressortissants des États tiers à la lumière du statut des citoyens européens.....	155

Troisième partie : Les politiques publiques au service de la citoyenneté

Núria GARCIA	
Le citoyen européen sera-t-il multilingue ? Le rôle de la politique d'enseignement des langues dans la construction de la citoyenneté européenne	173
Ariane DEMONGET	
En quête de médiatisation européenne : description et interrogation des programmes de subvention de l'Union européenne pour le média radiophonique	189
Thibault COURCELLE et François TAULELLE	
La citoyenneté européenne est-elle favorisée par la politique de cohésion ?	203
Thomas HOERBER	
The formation of a European environmental conscience	219
Valentina VARDABASSO	
La citoyenneté européenne par le budget	247

Quatrième partie : Citoyens et participation politique

Frédéric GLORIAN	
Essai sur le référendum européen, entre Europe des États, Constituante européenne et démocratie post-nationale (1949–2006)	269

Eugénie DUVAL	
La participation du citoyen à la prise de décision au sein de l'Union : une (dés)illusion ?.....	287
Adélie POMADE	
L'exercice de la citoyenneté européenne par le droit. Illustration par l'Initiative citoyenne européenne.....	303
Sue COLLARD	
La citoyenneté européenne active : la participation des citoyens européens non-nationaux aux élections municipales en France et au Royaume-Uni	317

Cinquième partie : Espaces et débats publics

Éric DACHEUX	
L'espace public suisse : une incitation à faire évoluer notre conception de la démocratie européenne.....	345
Alexis VRIGNON	
L'écologie politique française et l'Europe dans les années soixante-dix. Entre mobilisations citoyennes et projet politique.....	363
Beatrice SCUTARU	
Les jumelages franco-roumains : la voie vers une citoyenneté européenne participative ?.....	377
Maurice GUYADER	
L'intégration européenne, aboutissement d'un long processus pour l'Europe centrale et orientale.....	395
Arnauld LECLERC	
Conclusion. La citoyenneté européenne en temps de crise	415
Table Ronde : Quelle(s) citoyenneté(s) pour quelle Europe ?	435
Gérard BOSSUAT, Bernard BRUNETEAU, Martine BURON, Jean-Marc FERRY, Anne-Sophie LAMBLIN-GOURDIN	
Les auteurs	449

Introduction

En novembre 2013, soit vingt ans après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht qui a institué l'Union européenne, dans le cadre du programme de recherche DCIE (Dynamiques citoyennes en Europe), l'université de Nantes a rassemblé des chercheurs et enseignants-chercheurs issus de plusieurs disciplines lors d'un colloque dédié à l'Europe des citoyens et à la citoyenneté européenne. Le moment était particulièrement approprié pour tenter de dresser un état des lieux de la citoyenneté de l'Union, instituée par le traité de Maastricht et alors porteuse de grands espoirs, malgré les ambiguïtés qui entourent la notion et ce qui en était attendu. Mais il s'agissait également de revenir sur la question citoyenne dans la construction européenne et sur l'association des peuples au projet politique européen depuis 1945.

Lors du Congrès de La Haye de mai 1948 qui lance véritablement la construction européenne après la fin de la Deuxième Guerre mondiale et l'ouverture de la guerre froide, seuls les Fédéralistes sont convaincus que l'adhésion des peuples assurera une légitimité démocratique à un processus politique qui doit dépasser l'État-nation. Henri Brugmans, l'un des dirigeants de l'Union européenne des Fédéralistes, l'exprime clairement lors du Congrès de La Haye de mai 1948 : « Nous sommes d'accord pour dire qu'il faut organiser une volonté politique européenne, qui seule permettra à la démocratie fédérale de fonctionner. Et cette opinion politique européenne ne sera pas faite de la somme des opinions nationales additionnées. Elle sera un élément *sui generis*, un phénomène nouveau dans l'histoire, une prise de conscience durable des Européens en tant que tels, la découverte d'une citoyenneté commune »¹. Pour les congressistes de La Haye, une future assemblée européenne devait contribuer « à créer et exprimer l'opinion publique européenne », et l'unité devait reposer sur l'héritage, l'éducation, la culture, source d'une conscience européenne. Toutes les nouvelles organisations, le Conseil de l'Europe en 1949, la CECA en 1951 et la CEE en 1957 mettent en place des assemblées, mais composées de

1 Discours d'Henri Brugmans à la session d'ouverture du Congrès de la Haye, 7 mai 1948, in *Congrès de l'Europe mai 1948, Verbatim reports*, La Haye, 1949, reproduction publiée par le Parlement européen, Bruxelles, 1999, p. 21.

délégués des Parlements nationaux. Le traité de Rome va plus loin et prévoit que « l'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres », espérant ainsi lui donner une légitimité démocratique². Ni le Conseil de l'Europe, ni la CECA, ni la CEE ne prévoient de dispositions particulières sur les questions d'identités ou de citoyenneté. Pour les fondateurs du système communautaire, la création de nouveaux droits économiques permettra l'émergence progressive d'une identité commune, dans le cadre d'« une union sans cesse plus étroite entre les peuples » telle que le déclare le préambule du traité de Rome. En attendant, l'Européen est perçu comme un acteur du processus communautaire, non comme un citoyen européen à part entière. Dans les traités de Rome, les personnes physiques sont envisagées comme des travailleurs et des consommateurs³, avec des droits liés à cette double condition : le plus important car le plus lourd de symboles politiques, la libre circulation des travailleurs, est perçu comme un vecteur de rapprochement entre les peuples européens, un « facilitateur » du futur projet politique...

En 1973, le contexte économique et politique difficile impose une nouvelle réflexion sur l'avenir du projet européen, après les déceptions de la relance de 1969. La méthode de l'acquisition progressive de droits économiques dans un cadre communautaire s'avère fort décevante plus de vingt ans après la naissance de la première communauté. La solidarité tant attendue n'est pas au rendez-vous, il faut réaffirmer un projet politique après le premier élargissement et l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark. La déclaration sur l'identité européenne du sommet de Copenhague des 14 et 15 décembre 1973 est une première lettre d'intention. L'arrivée d'une nouvelle génération de dirigeants européens en France et en RFA (Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt) relance un véritable processus politique fondé sur la participation citoyenne. La déclaration finale du Sommet de Paris du 10 décembre 1974 propose deux mesures concrètes : le

2 Mais la crise entre les Six sur l'avenir du projet politique et l'opposition du général de Gaulle empêchent toute évolution significative sur ces questions dans les années soixante.

3 Paul Magnette a très bien montré comment cette conception de l'Européen correspondait fort bien à la vision de l'après-guerre de l'homme dans sa situation sociale, membre d'une société fondée sur le travail. Paul Magnette, « La mobilité des

lancement d'une réflexion sur « les droits spéciaux qui pourraient être attribués aux citoyens européens dans un espace juridique communautaire »⁴, et surtout l'élection au suffrage universel de « représentants des peuples des États unis dans la Communauté »⁵. Dans un rapport de juin 1975, la Commission, en réponse à la sollicitation des États, propose le droit de vote et d'éligibilité au niveau local dans toute la Communauté pour tous les citoyens⁶. Dans une résolution du 6 août 1975, le Parlement européen croise les problématiques citoyenne et identitaire, en souhaitant, « pour donner aux citoyens de la Communauté le sentiment de leur Communauté de destin », la rédaction d'une « charte des droits des citoyens de la Communauté européenne » accompagnée par « des mesures pratiques, depuis longtemps demandées, propres à contribuer à la formation de la conscience communautaire européenne ». Mais le rapport du 29 décembre 1975 sur l'Union européenne présenté par Leo Tindemans reste très en retrait par rapport à ces propositions, non seulement sur l'idée d'une charte des droits, mais également sur les propositions plus techniques de la Commission⁷. Le premier ministre belge propose bien la construction « d'une Europe des citoyens », mais ses propositions restent très classiques, renforçant essentiellement les droits économiques communautaires, se contentant de proposer d'élargir et de renforcer l'acquis de 1957⁸. Les Neuf seront encore plus prudents, sous l'influence des États les plus hésitants sur la question mais aussi face aux divisions gouvernementales françaises et à la résistance des Gaullistes. La déclaration à l'issue du Conseil européen de La Haye du 30 novembre 1976 admet la nécessité de « l'adhésion des peuples » à la construction communautaire par des avancées pratiques mais sans jamais parler des citoyens :

4 Un comité d'experts doit réfléchir à « une uniformisation des passeports avant la mise en œuvre d'une union des passeports, de l'abolition du contrôle des passeports à l'intérieur de la Communauté et de l'harmonisation des conditions d'admission et de séjour dans chacun des États membres ». Cette question des passeports n'aboutira pas avant 1984.

5 Communiqué de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté, Paris, 9 et 10 décembre 1974, *Bulletin des Communautés européennes*, décembre 1974, n° 12, p. 7–13.

6 Commission des Communautés européennes, *Rapport de la Commission sur l'Union européenne*, COM (75) 400, Bruxelles, 25 juin 1975.

7 Rapport sur l'Union européenne, 29 décembre 1975, *Bulletin des Communautés européennes*, 1976, n° suppl. 1/76, p. 11–36.

8 Entre autres la disparition des contrôles des personnes aux frontières, l'amélioration des transports, des remboursements de sécurité sociale harmonisés.

« L'Union européenne devait se traduire effectivement dans la vie quotidienne des individus, en concourant à la protection de leurs droits et à l'amélioration de leur cadre de vie »⁹. Aucune décision concrète ne sera finalement adoptée. Parallèlement, le traité du 22 juillet 1975 donne au Parlement européen quelques pouvoirs supplémentaires, notamment dans le domaine du contrôle budgétaire, mais sans véritables avancées législatives importantes. L'acte du 20 septembre 1976, qui organise les élections au suffrage universel, confirme le maintien d'un cadre électoral strictement national, ce qui bien entendu limite considérablement la portée de l'élection en donnant la primauté aux débats nationaux entre citoyens des États participants.

La première élection du Parlement européen au suffrage universel en 1979 soulève beaucoup d'espoirs, vite déçus par l'impuissance de l'institution et par la panne de la construction européenne au début des années quatre-vingt. La Communauté s'enlise dans les questions techniques et la crise agro-budgétaire, en privilégiant la défense des intérêts nationaux au détriment de la solidarité européenne, en est l'illustration la plus éclatante¹⁰. Les partisans de l'idée européenne souhaitent relancer l'Union politique en s'appuyant sur la participation des peuples. Le projet de traité sur l'Union européenne initié en 1983 au Parlement européen par le fédéraliste Altiero Spinelli défend la création d'une véritable citoyenneté européenne¹¹. L'article 3 y fait spécifiquement référence : « Les citoyens des États membres sont par la même des citoyens de l'Union. La citoyenneté de l'Union est liée à la qualité de citoyen d'un État membre ; elle ne peut être acquise ou perdue séparément »¹². Elle s'appuie sur la participation à la vie politique, le traité prévoyant par ailleurs « une procédure électorale uniforme » pour l'élection du Parlement européen et un droit de pétition des citoyens,

9 Déclaration du Conseil européen sur le rapport Tindemans, La Haye, 29–30 novembre 1976, extrait cité par Pierre Gerbet, Françoise de la Serre, Gérard Nafilyan, *L'Union politique de l'Europe, jalons et textes*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 212–213.

10 La fameuse phrase de Margaret Thatcher, « I want my money back », symbolise (un peu trop facilement certainement) ces années de crise et le retour des égoïsmes nationaux.

11 Altiero Spinelli, député européen depuis 1979, commissaire européen italien de 1970 à 1976, est l'un des fondateurs de l'Union des fédéralistes européens en 1946.

12 Projet de Traité du Parlement européen sur l'Union européenne du 14 février 1984, cité par Pierre Gerbet, Françoise de la Serre, Gérard Nafilyan, *L'Union politique de l'Europe, op. cit.*, p. 235–245.

et sur la jouissance des droits « reconnus par l'ordre juridique de l'Union ». La France prend la présidence du Conseil au premier semestre 1984, avec la ferme intention de relancer la construction européenne en trouvant des solutions techniques aux différents blocages, notamment ceux liés au problème de la contribution britannique. Mais lors de son discours prononcé devant le Parlement de Strasbourg le 24 mai 1984, François Mitterrand ne donne qu'un soutien de principe au projet Spinelli, et ne fait aucune référence à la citoyenneté européenne. Le président français, avec le soutien du chancelier Kohl, souhaite une avancée plus pragmatique. La déclaration finale du Conseil européen de Fontainebleau du 26 juin 1984 reprend explicitement l'idée d'une Europe des citoyens, une Communauté apte à répondre à « l'attente des peuples européens » avec des mesures concrètes « propres à renforcer et à promouvoir son identité auprès de ses citoyens et dans le monde », dans la droite ligne des intentions affichées dix ans plus tôt. Le Conseil en fait l'un des deux axes majeurs de la relance politique, avec la réforme des questions institutionnelles. Deux comités sont créés, l'un sur l'Europe des citoyens, présidé par l'italien Adonnino¹³, l'autre sur la réforme des institutions, présidé par l'irlandais Dooge¹⁴.

Mais ces objectifs politiques passent rapidement au second plan de la relance. Le nouveau président de la Commission, Jacques Delors, adopte une méthode pragmatique : après un tour des capitales européennes à l'automne 1984, il est convaincu que seules des propositions ciblées bénéficiant d'un soutien général des États peuvent aboutir¹⁵. Plutôt que d'insister sur une réforme institutionnelle trop ambitieuse, il propose l'établissement

13 Pietro Adonnino est un professeur de droit de l'université de Naples, député européen chrétien démocrate de 1979 à 1984. Le représentant français au Comité, Max Gallo, romancier et historien, vient d'être élu député européen le 17 juin 1984 sur la liste socialiste et démissionne aussitôt de son poste de secrétaire d'État et de porte-parole du gouvernement Mauroy ; il s'opposera au traité de Maastricht en 1992 avec Jean-Pierre Chevènement.

14 James Clement Dooge est un universitaire irlandais, président du Sénat entre 1973 et 1977 et ministre des Affaires étrangères en 1981–1982. Le mandat de son comité est limité : « l'amélioration du fonctionnement de la coopération européenne, dans le domaine communautaire comme dans celui de la coopération politique », bien loin des ambitions constitutionnelles de Spinelli.

15 Sur l'action de Jacques Delors, voir la synthèse de Marie-Thérèse Bitsch, « Jacques Delors, président de la Commission 1985–1995 », in Marie-Thérèse Bitsch (dir.), *La construction européenne, enjeux politiques et choix institutionnels*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

d'un grand marché intérieur fondé sur les principes du traité de Rome, qui bénéficie de l'accord des Britanniques, et qui satisfait les Français et les Allemands¹⁶. Les comités s'adaptent. Le comité Dooge préconise l'achèvement du grand marché intérieur comme objectif politique prioritaire, et insiste ensuite sur l'élargissement des compétences des Communautés et « la recherche d'une identité extérieure », la réforme institutionnelle n'étant que le moyen de réaliser cette triple ambition. L'importance du développement d'une identité européenne est mentionnée, notamment par la promotion de valeurs culturelles communes, et par l'extension et l'affirmation des droits des « citoyens européens », cette notion n'étant pas plus définie¹⁷. Le comité Adonnino remet successivement deux rapports au Conseil européen : le premier, le 29 mars 1985, est consacré au problème de la libre-circulation des personnes, de la suppression des contrôles aux frontières et prépare lui aussi le Marché unique. Le second rapport est présenté au Conseil européen de Milan le 28 juin 1985. Beaucoup plus long, il expose de manière minutieuse l'ensemble des dispositions concrètes pour promouvoir l'identité des citoyens¹⁸. Il énonce l'ensemble des « droits spéciaux » souhaitables pour les « citoyens » dans le processus politique communautaire et dans celui des États membres, mais sans utiliser explicitement le terme « citoyenneté européenne » : l'institution d'une procédure électorale uniforme pour les élections européennes, ou « à défaut », le droit de vote dans le pays de résidence ; le renforcement du droit de pétition et la création d'un « médiateur » chargé d'instruire les plaintes des citoyens auprès du Parlement ; le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales pour tous les résidents citoyens d'un autre État membre ; l'assistance et la représentation consulaire des citoyens des États membres en voyage hors Communauté quand ils ne bénéficient pas de la présence d'une représentation de leur État d'origine. Enfin, le Comité préconise d'adopter des symboles communs pour renforcer le sentiment d'identité et d'appartenance : un drapeau et un hymne (choisis depuis 1951 et 1955 par

16 Jacques Delors, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004.

17 Rapport du Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles adressé au Conseil européen de Bruxelles (29–30 mars 1985), *Bulletin des Communautés européennes*, mars 1985, n° 3, p. 111–119.

18 Pour le détail de l'ensemble de ces propositions, voir Michel Catala, « La Communauté à la recherche de son identité. De l'Europe des citoyens à la citoyenneté européenne, 1957–1992 », *Relations internationales*, n° 140, 2009, p. 83–101.

le Conseil de l'Europe), sans oublier l'établissement d'une fête de l'Europe le 9 mai, date anniversaire de la déclaration Schuman¹⁹.

Les symboles comme le drapeau, l'hymne, le passeport et le permis de conduire sont très rapidement une réalité, après l'accord du Conseil de Milan. Mais l'Acte unique européen de février 1986 est finalement très décevant sur l'union politique. Les pouvoirs du Parlement européen restent peu importants, et les élections européennes gardent un impact politique limité dans le cadre d'un système électoral purement national, sans extension du droit de vote pour les résidents. La citoyenneté européenne n'y est pas évoquée, ni d'ailleurs les droits des citoyens, et l'union politique est le parent pauvre de l'Acte unique, dont la grande avancée est avant tout économique dans le cadre du Marché unique.

L'accélération de la construction européenne en 1990 après le bouleversement géopolitique de l'Europe et pour accompagner la réunification allemande peut s'appuyer sur la dynamique impulsée à partir de 1984 autour du Marché unique et du projet d'Union économique et monétaire. La volonté franco-allemande d'accompagner l'UEM d'une véritable Union politique est déterminante. Dans un premier temps, les propositions franco-allemandes s'attachent seulement à « renforcer la légitimité démocratique de l'union »²⁰. Felipe Gonzalez, le président du gouvernement espagnol, s'engage alors fortement pour intégrer dans la future Union politique une véritable citoyenneté européenne. Il l'explique dans une lettre adressée au président du Conseil européen et à ses homologues le 4 mai 1990 : « À mon avis, l'Union politique consiste de façon primordiale à transformer un espace de caractère essentiellement économique, pensé pour garantir la libre circulation de travailleurs, de services, de capitaux, et de marchandises, en espace commun intégré, dont le citoyen serait le protagoniste »²¹. La résolution du second Conseil européen de Dublin des 25 et 26 juin 1990, qui lance véritablement l'Union politique, pose clairement la question de l'extension de la « notion de citoyenneté communautaire avec les droits spécifiques

19 Le texte complet du second rapport est disponible dans le *Bulletin des Communautés européennes*, 1985, n° suppl. 7/85, p. 19–32.

20 Message de François Mitterrand et d'Helmut Kohl au président du Conseil européen, 19 avril 1990, cité par Pierre Gerbet, Françoise de la Serre, Gérard Nafilyan, *L'Union politique de l'Europe*, op. cit., p. 289–290. L'expression est reprise intégralement dans la résolution finale du Conseil européen de Dublin du 28 avril 1990.

21 Lettre de Felipe Gonzalez au président du Conseil européen, 4 mai 1990. Felipe Gonzalez avait déjà réclamé une accélération de la mise en place de l'Europe des citoyens lors de la première présidence espagnole du Conseil au premier semestre 1989.

qui s'y attachent [...] en faveur des citoyens des États membres au titre de l'appartenance de ces derniers à l'Union »²². Les termes restent prudents pour ne pas empêcher le démarrage des Conférences intergouvernementales (CIG) et pour ne pas mécontenter les gouvernements les plus récalcitrants, le Royaume-Uni par exemple. Un mémorandum du gouvernement espagnol de septembre 1990 intitulé *Vers une citoyenneté européenne* la place comme l'outil servant à combler le déficit démocratique, et propose un véritable contenu au concept. Ces propositions sont largement reprises par la Commission européenne dans son avis du 23 octobre 1990 qui fait de la « citoyenneté européenne » un élément essentiel du renforcement de la légitimité démocratique de l'Union : « Celle-ci devrait prendre corps progressivement sans entamer en rien la citoyenneté nationale dont elle serait un complément et non un substitut. En un mot, il s'agit de développer le sentiment d'appartenance à la construction européenne »²³. Ces textes servent de principes de base pour les travaux de la Conférence intergouvernementale de 1991 qui prépare le nouveau traité. L'engagement déterminé d'un nouvel État membre, l'Espagne, le soutien franco-allemand mais aussi l'assouplissement de la position britannique avec l'arrivée de John Major au pouvoir en novembre 1990 permettent de conclure les négociations en intégrant la citoyenneté européenne dans le nouveau traité.

Les États membres ont affirmé, dans le traité de Maastricht, leur résolution « à établir une citoyenneté commune aux ressortissants de leurs pays ». Le statut des individus fut ainsi significativement enrichi ; de simples ressortissants des États membres, ceux-ci sont devenus des citoyens de l'Union. La citoyenneté de l'Union répond ainsi à la volonté de rapprocher l'Europe des citoyens, et s'inscrit dans un mouvement plus global de démocratisation de l'Europe. À cet égard, les dispositions communes du traité sur l'Union européenne disposent expressément que « les décisions sont prises dans le plus grand respect du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens »²⁴.

22 Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Dublin, 25–26 juin 1990, cité par Pierre Gerbet, Françoise de la Serre, Gérard Nafilyan, *L'Union politique de l'Europe*, *op. cit.*, p. 295–298.

23 Commission des Communautés européennes, *Avis de la Commission du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique*, COM (90) 600 final, Bruxelles, 23 octobre 1990.

24 Art. 1 Traité sur l'Union européenne (TUE).

Conformément à la méthode de l'intégration préconisée par les Pères fondateurs et subordonnant l'intégration politique ou finalité fédérale à la réalisation de l'intégration économique, la création de la citoyenneté de l'Union traduisait l'intention des États membres d'opérer un saut qualitatif dans la construction communautaire. Les trois communautés économiques européennes furent ainsi insérées dans l'Union européenne, nouvelle entité dont la nature juridique a suscité de nombreuses interrogations mais investie d'objectifs politiques ambitieux puisqu'il s'agissait, outre la promotion d'un progrès économique et social durable, d'affirmer son identité sur la scène nationale, de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants des États membres et de développer une coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. La citoyenneté de l'Union a donc été instituée pour contribuer à la réalisation d'une union politique en formation, ce qui a fait d'elle un défi politique mais aussi une singularité juridique.

La citoyenneté européenne constitue un défi politique dans la mesure où les auteurs du traité de Maastricht ont placé en elle des attentes considérables. Elle devait favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance à une entité commune en formation qu'elle contribuait à légitimer. En effet, les transferts croissants de droits souverains de la part des États membres au profit de l'Union européenne dans des domaines de plus en plus variés, caractéristiques de l'intégration européenne, doivent recevoir l'assentiment – direct ou indirect – des peuples d'Europe. L'adhésion de ceux-ci au projet européen est indispensable ; et le développement d'une identité européenne par la perception que les Européens ont des droits fondés sur des valeurs communes que leur confère l'Europe peut y contribuer. À ce défi politique s'est ajoutée la singularité juridique. En effet, juridiquement, est citoyen le national d'un État titulaire de droits civils et politiques²⁵. Traditionnellement subordonnée à la nationalité, la citoyenneté renvoie aux relations qui unissent un individu à l'État dont il est ressortissant, qu'il s'agisse des droits dont il dispose mais aussi des devoirs qu'il a envers celui-ci. La citoyenneté de l'Union constitue donc une véritable singularité juridique puisque l'Union n'est pas un État, et n'a pas vocation à le devenir, mais s'apparente plutôt à un rassemblement d'États qui, malgré sa spécificité issue de l'intégration et la perspective fédérale, emprunte certaines caractéristiques des

25 Rémy Cabrillac (dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Paris, Litec, 2002, p. 68.

organisations internationales. Singulière, la citoyenneté de l'Union constitue un défi juridique bousculant la signification juridique traditionnelle de la citoyenneté. Invitant à repenser la notion de citoyen, cette singularité explique la nature et le contenu de la citoyenneté de l'Union.

L'Union européenne étant un rassemblement d'États, la citoyenneté de l'Union ne peut s'affranchir de l'intermédiaire étatique. Elle ne peut donc être qu'une citoyenneté de superposition. En conséquence, « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre »²⁶. Le lien juridique qui unit l'individu à l'État dont il est ressortissant détermine la relation à l'Union européenne, la citoyenneté de l'Union étant déduite de la nationalité. Ainsi, malgré l'ambition politique d'instaurer une relation directe entre les individus et l'Union, la citoyenneté de l'Union demeure dépendante de la nationalité souverainement attribuée par chaque État membre, ceux-ci constituant un intermédiaire que la nature juridique de l'Union empêche de contourner. En résulte une hiérarchie entre citoyenneté nationale et citoyenneté de l'Union, la première primant sur la seconde. Issue de la condition de national d'un État membre, la citoyenneté de l'Union doit respecter les citoyennetés nationales, ce que le traité souligne expressément en indiquant que la citoyenneté de l'Union « s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas »²⁷. Rassurante pour les États membres quant à la préservation des citoyennetés nationales, la formule retenue permet de présenter la citoyenneté de l'Union comme constitutive d'une plus-value au bénéfice des ressortissants des États membres. Il ne s'agit pas pour eux de privilégier un rattachement à l'Union au détriment du lien préexistant avec l'État, mais bien de compléter ce dernier par une relation supplémentaire. Citoyennetés des États membres et citoyenneté de l'Union ne sont donc pas alternatives mais cumulatives, la seconde se superposant à la première. Cette nature rend particulièrement importante le contenu de la citoyenneté de l'Union. En effet, son appropriation par les Européens dépend largement de son apport à leur condition politique et juridique ; à défaut, la citoyenneté de l'Union peut n'être qu'un concept vide de sens.

Dotée d'ambitions politiques, la citoyenneté de l'Union se matérialise par un ensemble de droits limitativement énumérés par le traité. Ceux-ci ont été affirmés par le traité de Maastricht et la liste n'a guère été enrichie

26 Art. 20, § 1 TUE.

27 *Id.*

à l'occasion des traités de révision ultérieurs, mise à part l'initiative citoyenne européenne établie par le traité de Lisbonne.

Envisagés d'abord dans leur globalité, le constat s'impose que les droits conférés par l'Union aux citoyens européens ne sont accompagnés d'aucun devoir, qu'il s'agisse du devoir fiscal, devoir le plus tangible, ou du devoir de défense. Si l'absence de devoir des Européens vis à vis de l'Union permet de conforter le sentiment que l'Union n'est source que de plus-value, elle conduit à une relation strictement unilatérale ; rien ne permet de matérialiser un possible apport des citoyens à l'Union, ce qui est susceptible d'entraver le développement de l'identité européenne auquel la citoyenneté de l'Union est censée contribuer.

Envisagés ensuite successivement, les droits des citoyens de l'Union européenne sont des droits civils et politiques assez hétérogènes quant à leur origine et à leur portée, l'un d'entre eux ne s'exerçant même qu'en-dehors de l'Union européenne²⁸. Mais tous procèdent du principe de non-discrimination à raison de la nationalité qui irradie l'ensemble du droit de l'Union européenne.

Le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres est le premier des droits énumérés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et probablement le moins méconnu des Européens. Présenté comme découlant immédiatement de la citoyenneté de l'Union, ce droit lui est, en réalité, bien antérieur. Les traités fondateurs avaient en effet consacré la libre circulation et le droit de séjour des travailleurs dans un autre État membre, droit que la Cour de justice avait progressivement étendu aux autres catégories de personnes. Bien qu'elle ne crée pas le droit de circuler et de séjourner librement, la citoyenneté de l'Union permet, cependant, de dépasser le caractère catégoriel d'un droit qui est désormais reconnu à tout citoyen, indépendamment de son activité. La force du symbole est, néanmoins, tempérée par la soumission de ce droit « aux conditions et limites fixées par le traité et par les dispositions prises pour son application »²⁹, de sorte que le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un autre État membre n'est pas un droit absolu. Il est subordonné au respect des exigences traditionnelles que sont l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique, mais aussi à la condition

28 Les droits du citoyen de l'Union européenne sont exposés aux articles 20 à 23 inclus du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

29 Art. 21 TFUE.

que le migrant non actif ne devienne pas « une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil »³⁰ ; et ce n'est qu'à l'issue d'une résidence ininterrompue de cinq ans dans le pays d'accueil que tombe cette condition financière.

Mentionné ensuite, le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen n'est pas non plus nouveau puisque le principe de l'élection des députés européens au suffrage universel direct est acté depuis le 20 septembre 1976 et mis en œuvre depuis juin 1979. Mais, privilégiant la résidence à la nationalité, la citoyenneté européenne permet l'exercice de ce droit de vote dans un autre État membre, et généralise ainsi un dispositif que plusieurs États membres avaient déjà introduit dans leur ordre juridique interne de manière spontanée. Plus novateur est le droit reconnu au citoyen de l'Union de voter et d'être éligible aux élections municipales dans l'État dans lequel il réside. Au-delà de la portée symbolique, tant fut et est encore controversée la question du droit de vote des non nationaux, ce droit complète utilement celui de résider librement dans un autre État membre en permettant au migrant de s'impliquer pleinement dans les affaires locales de son pays d'accueil. Il complète donc utilement le droit au séjour dans un autre État membre.

Enfin, est prévu un dernier type de droit susceptible d'être exercé sur le territoire des États membres, permettant au citoyen de s'adresser directement aux institutions et organes de l'Union européenne et participant à la volonté de démocratisation de l'Union et au principe de transparence. Citoyenneté de superposition, c'est sur la scène internationale que la citoyenneté de l'Union acquiert un caractère réellement subsidiaire au bénéfice des Européens. En effet, dans les États tiers où l'État dont il a la nationalité n'est pas représenté, le citoyen de l'Union peut bénéficier de la protection diplomatique et consulaire d'un autre État membre. Quoique l'Union n'offre pas elle-même la protection diplomatique et consulaire, cette projection externe de la citoyenneté de l'Union permet de pallier l'absence de l'État ; les Européens à l'étranger peuvent alors percevoir la

30 Art. 7 b et c de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE ; *Journal officiel de l'Union européenne (JOUE)*, n° L158, 30 avril 2004, p. 77.

plus-value apportée par l'Union à leur statut, car une telle protection n'aurait pu être consacrée sans son entremise.

Lors de son établissement, la portée relative voire la pauvreté des droits conférés par la citoyenneté de l'Union a pu être relevée. Mais il faut souligner qu'elle a été compensée par leur interprétation et leur application par la Cour de justice de l'Union européenne. Garante du respect des dispositions des traités et du droit qui en découle, celle-ci a veillé à ce que les droits issus de la citoyenneté de l'Union soient effectivement respectés, notamment par les États membres. Elle a d'abord considéré que « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres », et qualifié la liberté de circuler et de séjourner dans un autre État membre de « droit personnel et fondamental » du citoyen européen³¹ ; cela est d'autant plus important que l'exercice du droit à la mobilité est la condition du bénéfice des autres droits issus de la citoyenneté, dont le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales. Elle a ensuite reconnu au droit de circuler et de séjourner librement dans un autre État membre un effet direct³² qui permet aux justiciables de l'invoquer devant une juridiction nationale aux fins, notamment, d'empêcher l'utilisation abusive des conditions et limites qui peuvent lui être opposées. Enfin, par une jurisprudence audacieuse, voire volontariste, elle a déduit de la citoyenneté de l'Union un ensemble de droits, dont des droits sociaux, afin de garantir « la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen européen »³³.

Les dispositions actuelles des traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne témoignent de cette évolution de la condition des individus au sein de l'Union européenne. De ressortissants des États membres, ils sont devenus de véritables citoyens de l'Union et les formulations des traités expriment cet intérêt croissant de l'Union à leur égard et le souci d'établir une relation de proximité avec ceux-ci. Ainsi les objectifs assignés à l'Union européenne et le cadre

31 Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk c/Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, aff. C 184 / 99, Rec. CJCE 2001, p. 6193.

32 CJCE, 17 septembre 2002, aff. 413/99, *Baumbast R c/ Secretary of state for the Home Department*, Rec. 2002, p. I-7091.

33 Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), 8 mars 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano c/ Office national de l'emploi*, aff. C – 34/09, Rec. 2011 p. I-01177.

institutionnel sont-ils désormais au service de « ses citoyens »³⁴. Et la Charte des droits fondamentaux adoptée en 2000 et dotée, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, d'une portée juridique contraignante équivalente à celle des traités réunit l'ensemble des droits, libertés et principes reconnus par l'Union et souligne que l'Union « place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice ». Cette formule exprime ce que l'Union souhaite incarner pour ses citoyens ; non plus seulement une zone de libre-échange économique, mais un espace de liberté, de sécurité et de justice fondé sur des principes et valeurs communes dont le respect est contrôlé³⁵.

La construction d'une Europe unie repose sur un processus dynamique, gouverné par les États membres. Mais c'est un projet qui ne peut se dispenser de l'adhésion des peuples d'Europe, autrement dit des individus intimement convaincus de leur citoyenneté européenne. La difficile construction d'une Europe des citoyens puis la création de la citoyenneté de l'Union ont-elles permis ce rapprochement entre l'Europe et ses citoyens ? Il est incontestable que les textes ne peuvent suffire à développer un sentiment d'appartenance à une communauté humaine partageant un même destin. Les Européens se sont-ils appropriés la citoyenneté européenne ? Comment s'exprime-t-elle ? Autant de questions et réflexions intéressant plusieurs disciplines des sciences humaines qui ont été réunies lors du colloque « L'Europe des citoyens et la citoyenneté européenne : évolutions, limites et perspectives » qui s'est tenu à Nantes en novembre 2013. Dans un premier temps, ces actes reviennent sur la citoyenneté dans l'histoire de l'idée européenne et de son unification, de l'entre-deux-guerres au début

34 L'article 3 TUE indique que : « L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures », tandis que : « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens ». L'article 13 TUE relatif au système institutionnel de l'Union précise que celui-ci vise à « promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des États membres ... ».

35 Art. 2 TUE : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États 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 ».

des années 1990, avant d'aborder la constitution d'une citoyenneté européenne, ses réussites et ses limites, sous plusieurs angles : par le droit, par les politiques publiques, par la participation politique, par l'espace et le débat public. Pour terminer, nous avons choisi de retranscrire la table ronde intitulée : *Quelle(s) citoyenneté(s) pour quelle Europe ?* qui concluait le colloque universitaire et introduisait une journée de débats citoyens sur l'Europe. Autant de contributions qui interrogent la citoyenneté européenne et la place des individus au sein de l'Union et alimentent la réflexion sur l'avenir de l'Europe.

Michel Catala, Université de Nantes et Anne-Sophie Lamblin-Gourdin,
Université de Bretagne-Sud et Université de Nantes

Première partie

Penser et construire la citoyenneté européenne

Nation et citoyenneté dans la pensée européiste de l'entre-deux-guerres

Lorsqu'on considère l'histoire de l'idée européenne au XX^e siècle, il est indispensable d'interroger la période de l'entre-deux-guerres pour se persuader – si cela est encore nécessaire – que cette histoire ne se confond pas avec celle de la construction de l'Europe communautaire et pour sonder l'extrême richesse d'une pensée foisonnante et multiple, aux résonances souvent étonnamment actuelles, à tel point que Robert Frank évoque à son sujet un « premier âge d'or de l'engagement européen »¹. Avant d'aborder les interactions complexes qui, dans la pensée européiste des années 1920 et 1930, mettent aux prises les concepts et les réalités de nation et de citoyenneté, il nous semble nécessaire de faire trois remarques préliminaires :

- Durant ce que, bien entendu, l'on n'appelle pas encore « l'entre-deux-guerres », et alors qu'il n'est pas totalement absurde de croire à l'affermissement d'une paix solide et durable sur le Vieux Continent, on pense, on imagine l'Europe, sans que cette construction intellectuelle ne conduise à des réalisations concrètes qui viendraient distinguer un projet parmi d'autres et donner à l'européisme un visage aux contours bien définis. Rien n'interdit ni ne bride encore les rêves les plus extravagants ni les conceptions les plus audacieuses.
- L'européisme est un terme pratique, un peu fourre-tout, pour regrouper l'ensemble des projets qui visent à unir, avec leur assentiment, les peuples et les pays d'Europe. Le mot recouvre en réalité des pensées, des mouvements, des stratégies et des acteurs très divers, aux objectifs parfois radicalement opposés. Même s'il emprunte une grande part de son inspiration, de sa pensée et de son vocabulaire à plusieurs courants de nature politique ou idéologique – le socialisme, le libéralisme, l'humanisme, le pacifisme, etc. –, l'européisme en soi n'est pas

1 Robert Frank, « Les contretemps de l'aventure européenne », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 60, 1998, p. 82–101.

une idéologie et ne cherche d'ailleurs pas à se présenter comme telle². Il ne se réduit pas à un parti et nulle force politique n'en fait le cœur de son programme. D'où sa grande richesse conceptuelle, mais aussi sa faiblesse doctrinale et, d'une certaine façon, sa faible capacité mobilisatrice.

- L'historien, par nature, a toujours tendance, en faisant la généalogie d'une idée ou d'un concept, à penser au terme de son analyse que l'on peut – que l'on doit – toujours remonter plus loin dans le temps pour comprendre des phénomènes et éclairer des débats que le non-spécialiste considère comme actuels et novateurs. Il ne doit pas pour autant forcer le passé pour y dénicher à tout prix les prémisses du présent et discerner des continuités où il n'y en a pas. Qu'il se contente d'examiner chaque période pour elle-même, en tenant compte du contexte qui lui est propre, à rebours de tout déterminisme et de toute vision téléologique – auxquels il est pourtant facile et encore fréquent de succomber lorsqu'on aborde l'histoire de l'idée européenne.

La période de l'entre-deux-guerres est suffisamment connue pour qu'on se dispense ici d'en évoquer ne fût-ce que ses traits principaux. Rappelons seulement que son extrême densité événementielle et sa grande complexité, tant structurelle que conceptuelle, empêchent qu'on puisse la considérer d'un bloc ou n'y voir que de simples années de transition, comme si l'issue du premier conflit mondial constituait déjà l'origine du second. Il s'agit de vingt années où l'on n'a cessé de découvrir, d'interroger, de penser et d'une certaine manière, d'expérimenter l'Europe³. Durant toute cette période profondément marquée par les conséquences et la mémoire de la Grande Guerre, la recherche de la paix et la volonté de s'opposer à ce que l'on percevait comme le déclin de l'Europe, sont les deux principaux moteurs de la conscience européenne⁴. Mais cette dernière, aussi dynamique soit-elle, se

2 Jean-Luc Chabot, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne. L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

3 Sylvain Schirmann, *Quel ordre européen ? De Versailles à la chute du III^e Reich*, Paris, Armand Colin, 2006 ; Bernard Bruneteau, *Histoire de l'idée européenne au XX^e siècle à travers les textes*, vol. 1 : 1900–1950, Paris, Armand Colin, 2006 ; Élisabeth du Réau, *L'idée d'Europe au XX^e siècle. Des mythes aux réalités*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2008.

4 Robert Frank, « Une histoire problématique, une histoire du temps présent », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 71, 2001, p. 79–89.

heurte de plein fouet à d'autres discours et représentations politiques, bien plus suggestifs et immédiats, qui privilégient le cadre national. La confrontation est particulièrement vive lorsqu'il s'agit d'aborder la notion de citoyenneté, indissolublement liée, dans la culture politique de l'époque, à celles d'État et de nation. Comment l'idée même de citoyenneté européenne peut-elle trouver à s'exprimer sur un continent où l'État-nation exerce alors une domination sans partage et dans un contexte d'affirmation continue des nationalismes et des régimes totalitaires ?

Partons d'un constat : quand on se plonge dans la littérature de l'entre-deux-guerres sur l'idée européenne – encore que, nous y reviendrons, les choses évoluent vers la fin de la période – le citoyen semble étrangement absent, et la citoyenneté l'est encore plus. Les mots n'apparaissent ni dans le célèbre discours qu'Aristide Briand prononce le 5 septembre 1929 à Genève, à l'assemblée générale de la SDN, dans lequel il évoque de façon très vague un projet d'Union fédérale européenne, ni dans le memorandum adressé le 1^{er} mai 1930 par le Quai d'Orsay à 26 gouvernements européens pour préciser les termes de cette initiative. Ils ne figurent non plus quasiment pas, ce qui est plus surprenant, dans ces grands classiques de l'europhisme que sont, par exemple, *Pan-Europe* de Richard Coudenhove-Kalergi (1923), *Une Europe nouvelle : premier essai* du Danois Christian Heerfordt (1926), *Europe, ma patrie* de Gaston Riou (1928) ou *Discours à la nation européenne* de Julien Benda (1933). Cela dit, si ces ouvrages font rarement référence au « citoyen » en tant que tel, ils ne cessent en revanche d'en appeler aux « peuples », considérés comme le ciment de la future Europe unie. C'est le cas du discours de Briand, dont la phrase clé est très explicite : « Entre des peuples qui sont géographiquement groupés comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral »⁵ ; ou celui du *Pan-Europe* de Coudenhove, dont les premières lignes sont tout aussi parlantes : « Ce livre est destiné à éveiller un grand mouvement qui sommeille encore chez tous les peuples d'Europe »⁶. Pour ces promoteurs d'une Europe politique, contrairement à ceux qui se contentent de simples réalisations économiques ou d'ordre commercial, c'est bien l'Europe des peuples qu'il faut construire, et pas seulement celle des producteurs, des industriels, des techniciens ou

5 On trouvera l'intégralité du discours, que l'on réduit souvent à tort aux seuls paragraphes sur l'Europe, dans Aristide Briand, *Discours et écrits de politique étrangère*, Achille Elisha éd., Paris, Plon, 1965.

6 Richard de Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europe*, Genève, Pan-Europe Suisse, 1997 [1^{re} éd. 1923], p. 9.

des marchands. On peut ici rappeler que le préambule du traité de Rome, qui parle d'une « union entre les peuples d'Europe », s'inscrit sur ce point dans une tradition déjà bien ancrée. Puisqu'il n'existe ni peuple européen, au singulier, et encore moins de nation européenne, l'objectif, dans les années 1920 comme en 1957, est de créer une fédération *des* peuples. La vision de la citoyenneté, qui transparait en filigrane, est alors celle d'une citoyenneté populaire, bien plus que strictement juridique, qui passe par l'implication active de chaque individu dans la bonne marche de l'État⁷.

L'usage du terme « peuples » n'est évidemment pas anodin. Autant le citoyen renvoie à l'État, aux droits et aux devoirs afférents à chaque individu dans un cadre juridico-politique déterminé, autant la notion de peuple renvoie à la nation, comprise ici, au sens large, en tant que forme culturelle (une langue, une histoire, des manières de vivre, tout un ensemble de représentations communes). À vrai dire, en l'espèce, cette distinction théorique classique entre l'État et la nation, ou, pour reprendre les termes d'Habermas, entre le *demos* et l'*ethnos*, n'est guère pertinente dans une Europe où le modèle de l'État-nation, qui identifie parfaitement ces deux dimensions, s'est progressivement imposé depuis le XIX^e siècle. Les traités de paix de 1919–1920, dont l'un des objectifs affichés consistait à faire coïncider autant que possible frontières ethniques et politiques, ont achevé de faire de l'Europe le continent des États-nations, même si bien entendu le résultat est loin de satisfaire l'ensemble de ses peuples. Quant à l'organisation internationale sur laquelle est censé reposer le nouvel ordre mondial désormais fondé sur le droit, la Société des Nations, elle instaure, sur le mode de la coopération, tout un ensemble de relations reposant sur le principe de l'absolue souveraineté de chacun de ses membres. Ainsi, entre le national et l'universel, entre la nation et la Société des Nations, il n'y a guère de place, dans ce système, ni pour une échelle intermédiaire qui serait celle de l'Europe, ni pour une conception de l'État qui échapperait à des logiques strictement nationales.

Pour sortir de l'impasse et dépasser le stade de l'État-nation, les partisans de l'Europe unie disposent de deux solutions : la première consiste simplement à transposer à l'échelle du continent le modèle dominant et à créer une sorte de super État-nation européen ; la seconde s'attaque à l'essence même du concept et propose de découpler l'État et la nation en

7 Bertrand Vayssièrre, « La citoyenneté européenne face aux nations. D'une souveraineté à l'autre ? », in Laure Clément-Wilz, Sylvaine Poillot-Peruzzetto (dir.), *Construire la citoyenneté européenne*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2014, p. 57–74.

procédant à une nouvelle répartition des attributions et des compétences. Voyons ce que chacun de ces modèles implique pour le futur et encore bien hypothétique citoyen européen.

« La France a été faite du sacrifice de ses provinces, l'Europe sera faite du sacrifice de ses nations », écrit Jean Guéhenno⁸. Dans cette vision très française qui consiste à étendre au continent entier, par un simple jeu d'échelles, l'archétype de la nation jacobine érigé en modèle indépassable, l'Europe se construit à la fois contre *les* nations (existantes) et sur le modèle de *la* nation (idéalisée). « L'idée d'Europe », précise Bertrand de Jouvenel, appartient « à l'universalité du genre national dans sa forme continentale »⁹. Au régionalisme a succédé le nationalisme, au nationalisme doit de la même façon succéder l'europhisme. Julien Benda pousse plus loin le raisonnement et ses conséquences ; le *Discours à la nation européenne*, dont le titre paraphrase évidemment, tant pour s'en inspirer que pour s'en démarquer, le célèbre *Discours à la nation allemande* de Fichte, annonce d'emblée la couleur : « L'Europe se fera comme s'est faite la nation »¹⁰. Benda ancre sa conviction dans une vision hégélienne de l'histoire : le XIX^e siècle était pour lui celui de l'État-nation, revendiqué et assumé par les peuples d'Europe. Il correspondait à un moment, une étape du processus, appelée désormais à être dépassée, mais qui reflétait alors une réalité, un certain degré de maturation politique. L'Europe ne s'est pas faite au XIX^e siècle, écrit-il, parce que ses peuples ne voulaient pas qu'elle s'unisse, et même parce qu'ils voulaient qu'elle ne s'unisse pas ; ils « subissaient la communauté de leurs intérêts, vivaient l'identité de leurs sentiments, mais ne la pensaient pas ». L'Europe existait, dans ses dimensions géographiques et civilisationnelles, mais pas l'idée d'Europe comme projet politique. Rien ne justifiait que l'État-nation dominant, et qui n'avait pas encore épuisé son potentiel, puisse être dépassé. C'est la Première Guerre mondiale, en dévalorisant l'État-nation, rendu responsable de la catastrophe, qui introduit une rupture décisive dans les esprits, dans ce domaine comme en tant d'autres ; c'est elle qui fait véritablement

8 Cité par Yannick Muet, *Le débat européen dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Economica, 1997, p. 103.

9 Cité par Jean-Luc Chabot, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 252.

10 Julien Benda, *Discours à la nation européenne*, Paris, Gallimard, coll. « Folio-essais », 1997 [1^{re} éd. 1933], p. 15.

naître l'idée d'Europe et permet à ce qui jusqu'alors ne relevait que d'un discours élitiste et isolé d'entrer en résonance avec les aspirations profondément renouvelées des peuples. C'est une nouvelle ruse de la raison : « Le principe hégélien a joué : la désunion de l'Europe lui a maintenant fait assez de mal pour que l'idée d'union se lève contre elle »¹¹. On pourra toutefois objecter qu'en ce début des années 1930 – le *Discours à la nation européenne* paraît en 1933, l'année même où Hitler devient chancelier –, le nationalisme fait plus que jamais preuve de vigueur et ne semble pas prêt à céder la main. Mais l'essentiel, pour Benda, est qu'il ne s'impose plus avec la tranquille évidence qui était la sienne avant 1914, qu'il est désormais discuté, contesté et contraint de réagir en démontrant à quel point sa nature profonde est inadaptée aux évolutions récentes des sociétés. Le nationalisme paroxystique des régimes fascistes révèle ainsi l'épuisement d'un système à bout de souffle qui pour subsister ne trouve plus à s'exprimer que sous une forme extrême et dévoyée.

La nation européenne ne sera toutefois pas l'exact décalque des États-nations du XIX^e siècle. D'abord parce que, dans le double mouvement propre à l'expression du sentiment national, celui qui rassemble les uns, tous ceux qui répondent à certains critères, et celui qui exclut les autres, tous ceux qui n'y répondent pas, l'europhisme se distingue du nationalisme en ce qu'il privilégie le premier sur le second et qu'il « considère la frontière européenne comme n'étant qu'une immobilité illusoire dans une évolution qui ne saurait s'interrompre » – l'europhisme, au fond, est essentiellement un humanisme¹². Ensuite parce que l'idée d'Europe est encore abstraite et lointaine pour les peuples du Vieux Continent : le « patriotisme européen » que Benda appelle de ses vœux ne reproduira pas le type de relation quasi charnelle qui unit les hommes à leur terre ou leur pays ; le sentiment s'affadit à mesure que s'élargit l'objet. Ce patriotisme devra donc reposer sur une adhésion intellectuelle et idéalisée, sans doute moins immédiatement séduisante mais dont la beauté, au sens platonicien du terme, finira par s'imposer aux esprits :

L'Europe sera sérieuse ou ne sera pas [...]. Les nations auront été de belles Clorindes, heureuses d'être des objets sensibles et charnellement aimés. L'Europe devra ressembler à cette jeune savante du XIII^e siècle qui enseignait la mathématique à l'université

11 *Ibid.*, p. 37.

12 *Ibid.*, p. 118–126. L'Europe, ajoute Benda, « ne doit pas s'arrêter à elle-même, s'enclore dans un nationalisme à la deuxième puissance ».

de Bologne, et se montrait voilée devant ses auditeurs pour ne les point troubler par sa beauté¹³.

De là une conception particulièrement radicale et exigeante du citoyen et de la citoyenneté. L'avènement d'un État-nation européen en lieu et place des États existants implique naturellement la substitution des citoyennetés nationales au profit d'une seule et unique citoyenneté européenne. Celle-ci s'exerçant désormais dans le cadre du continent suppose l'émergence d'une identité européenne et la construction d'un espace public partagé où trouverait à s'exprimer ce patriotisme d'un nouveau style, relevant plus de l'intellect que de l'affect, mais qui continue de s'alimenter de valeurs et de représentations partagées : créer des mythes communs et des héros qui ne soient ni des princes ni des chefs de guerre, mais qui suscitent l'adhésion, et même la passion – une passion raisonnable –, voilà la tâche ardue que Benda assigne aux éducateurs, chargés de former les générations futures, pacifiques et tolérantes¹⁴. Et de citer Érasme en exemple, « parfait symbole du citoyen de l'Europe, transcendant à ses divisions »¹⁵. On conçoit tout ce que cette pensée, certes élevée et généreuse, peut avoir d'utopique et même de contradictoire. La nation allemande s'est largement construite autour de la langue ; quelle langue saurait être celle de la future nation européenne ? Benda n'évade pas la question mais y apporte, faute de mieux, une réponse pour le moins peu satisfaisante qui montre combien la simple transposition du national au continental ne peut s'opérer dans tous les domaines : le français, selon lui, la « langue de la raison », devrait naturellement s'imposer par la précision de son vocabulaire et la clarté de sa syntaxe¹⁶. Il n'est pas certain que l'on pense la même chose outre-Rhin...

Toute autre est la manière dont Coudenhove envisage ce qu'il appelle « le problème de la nation »¹⁷. Tournant résolument le dos au modèle même

13 *Ibid.*, p. 51.

14 « Il ne s'agit nullement d'opposer au "pragmatisme" nationaliste la pure raison ; à des idoles la vérité. La pure raison n'a jamais rien fondé dans l'ordre terrestre. Il s'agit d'opposer au pragmatisme nationaliste un autre pragmatisme, à des idoles d'autres idoles, à des mythes d'autres mythes, à une mystique une autre mystique. [...] Vous ne vaincrez la passion nationaliste que par une autre passion. Celle-ci peut être, d'ailleurs, la passion de la raison. Mais la passion de la raison est une passion, et tout autre chose que la raison » (*ibid.*, p. 20–21).

15 *Ibid.*, p. 47.

16 *Ibid.*, p. 78–79.

17 Richard de Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europe, op. cit.*, chapitre 10, p. 115–126.

de l'État-nation, considérant le rapprochement réalisé entre les deux notions depuis la Révolution française comme historiquement conjoncturel (et donc appelé à être dépassé), il préconise un découplage de la nation – envisagée comme seule entité culturelle – et de l'État – entité politique. Constatant qu'il n'existe plus en Europe de « races pures » mais que les nations sont désormais le fruit d'un mélange de peuples souvent très divers, il ne considère plus la nation comme une « communauté de sang » mais comme « une communauté d'esprit ». Il s'agit alors de distinguer ce qui relève désormais de la sphère privée (la nation) de ce qui relève de la sphère publique (l'État), et donc de différencier l'homme du citoyen¹⁸. « Tout homme civilisé doit œuvrer pour que la nation devienne demain, pour chacun, une *question privée*, comme l'est aujourd'hui la religion »¹⁹. Cela n'empêche pas, puisque nombreux sont les éléments qui rapprochent les différentes cultures nationales européennes, l'émergence à terme d'un patriotisme européen, que Coudenhove conçoit, contrairement à Benda qui demeurerait dans une logique antagonique de substitution, « comme couronnement et complément du sentiment national »²⁰. L'identité européenne n'est pas exclusive des identités nationales.

La démarche de Coudenhove lui permet de résoudre au passage – du moins sur le papier – l'un des principaux problèmes de l'Europe de

18 Anne-Marie Saint-Gille, *La « Paneurope ». Un débat d'idées dans l'entre-deux-guerres*, Paris, PUPS, 2003, p. 32–34. On retrouve, 70 ans plus tard, dans le découplage que Jürgen Habermas ou Jean-Marc Ferry opèrent entre nationalité et citoyenneté, pour construire les bases d'une citoyenneté européenne post-étatique, et dans la nouvelle répartition des tâches qu'implique une telle distinction entre la nation (le domaine de l'affect) et l'État (le domaine de la loi), une réflexion assez proche de celle de Coudenhove, bien que s'inscrivant évidemment dans un contexte radicalement différent ; il est clair également que pour Habermas, le *demos* européen ne doit être défini qu'en termes civiques et politiques, alors que Coudenhove conçoit l'affirmation d'un véritable patriotisme européen en termes ethno-culturels ; voir Jürgen Habermas, *Après l'État nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000 ; Jean-Marc Ferry, *La Question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000. Voir aussi, pour une présentation synthétique des termes et des enjeux du débat, Bruno Cautrès (dir.), « La citoyenneté européenne », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 901, 2004, et Sylvie Strudel, « Citoyennetés », in Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger (dir.), *Sciences politiques de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, p. 175–196.

19 Richard de Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europe, op. cit.*, p. 124 (en italique dans le texte).

20 *Ibid.*, p. 138.

l'entre-deux-guerres, celui des minorités : celles-ci pourront ainsi, à partir du moment où elles entrent dans la logique du découplage, remplir leurs devoirs de citoyen envers l'État dont elles dépendent, sans pour autant renier leur identité culturelle, c'est-à-dire nationale. Il prend l'exemple particulièrement sensible, et qui le deviendra de plus en plus, des Allemands des Sudètes :

Conscient de cette différence foncière entre la nation et l'État, un Allemand de Tchécoslovaquie, par exemple, doit se conduire selon le principe "rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu". Ainsi, s'il exige d'être reconnu par son État comme un citoyen à part entière, il lui faut remplir ses devoirs de citoyen envers cet État sans pour autant renier son appartenance culturelle à sa propre nation. Il doit tenter d'être en même temps un bon Tchécoslovaque en tant que citoyen et un bon Allemand en tant qu'homme²¹.

Encore faut-il que ces minorités puissent bénéficier de droits spécifiques permettant l'expression de leur spécificité culturelle (pratique d'une langue, d'une religion, de coutumes propres) : ce qui conduit Coudenhove à préconiser « la promulgation générale d'un Édît de tolérance pour les nations qui constituerait la *Magna Charta* de toutes les nations européennes », permettant notamment à chacun d'user de sa langue maternelle devant les tribunaux et les administrations, ainsi que d'élever ses enfants dans le cadre de sa communauté²².

Cette distinction établie par Coudenhove dès 1923 est reprise et systématisée par les fédéralistes des années 1930. C'est vrai – pour reprendre la terminologie établie par Bertrand Vayssière²³ – pour les « fédéralistes intégraux » qui font du paradigme fédéral un principe organisateur de la société, à tous les échelons de la gouvernance : Alexandre Marc soutient ainsi que la séparation de la nation et de l'État est un préalable nécessaire à toute refondation politique et sociale du continent. La nation est « un nœud de culture, une tradition vivante ; c'est l'avior que de la confondre avec des fonctions administratives ; c'est la trahir que de l'asservir à un

21 *Ibid.*, p. 125.

22 *Ibid.*, p. 124. Rappelons – mais Coudenhove n'en fait pas état – que la protection des minorités fait explicitement partie des principales missions de la Société des Nations.

23 Bertrand Vayssière, *Vers une Europe fédérale ? Les espoirs et les actions des Fédéralistes au sortir de la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, Peter Lang, 2007, p. 34–37.

territoire », écrit-il dès 1934²⁴. Soulignons toutefois qu'avant la Seconde Guerre mondiale, le fédéralisme intégral, que représentent les personnalistes, la revue *Esprit* ou le mouvement Ordre nouveau, n'est pas particulièrement tourné vers l'europhisme et privilégie plutôt l'échelle de la région ou du « pays », au sens traditionnel et « Ancien Régime » du terme – un fédéralisme infra-national plus que supra-national²⁵. Ce n'est pas le cas des « fédéralistes constitutionnels » qui, tout en reprenant la distinction État/nation, préconisent à l'échelle continentale la création immédiate d'un cadre institutionnel – un État européen doté d'une constitution – comme condition nécessaire à l'évolution des mentalités, et mettent en avant, contre le modèle jacobin de l'État-nation à la française, le modèle fédéral des États-Unis d'Amérique ; les références à la constitution américaine, à Hamilton et à Madison sont ainsi omniprésentes dans les ouvrages de Gaston Riou²⁶, dans ceux des fédéralistes anglais de la fin des années 1930 (Layton, Beveridge), et dans la réflexion des fédéralistes italiens des années 1930 et 1940 (Rosselli, Spinelli).

Dans ce schéma, la citoyenneté européenne relevant de droits fédéraux est conçue, de façon très moderne, comme cumulative, venant se superposer aux citoyennetés nationales sans pour autant s'y substituer. Clarence Streit, journaliste américain correspondant du *New York Times* auprès de la SDN, qui publie en 1938 *Union Now*, un ouvrage qui connaît d'emblée un grand succès en Europe occidentale, appelle ainsi à la constitution d'une grande République fédérale rassemblant contre le nazisme les démocraties d'Europe et d'Amérique du Nord : « Nous restons citoyens de notre nation en devenant citoyens de l'Union, nous ne perdons rien et ne faisons que gagner »²⁷. Quant à Walter Layton, rédacteur en chef de

24 Cité par Bertrand Vayssière, *Vers une Europe fédérale ?*, op. cit., p. 55–56.

25 *Ibid.*, p. 41–46 et 53–60 ; Jean-Louis Loubet del Bayle, *Les non-conformistes des années trente. Une tentative de renouvellement de la pensée politique française*, Paris, Le Seuil, 1969, p. 355–361. C'est la guerre qui permet aux personnalistes d'intégrer véritablement la dimension européenne à leur réflexion.

26 Gaston Riou, *Europe, ma patrie*, Paris, Baudinière, 1928, p. 95 sq.

27 Clarence K. Streit, *Union ou chaos ? Proposition américaine en vue de réaliser une fédération des grandes démocraties*, Paris, Medecis, 1939, p. 240. L'Union conçue par Streit comprend 15 pays qu'il juge démocratiques : États-Unis, Commonwealth britannique (Royaume-Uni, Afrique du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, Irlande), France, Pays-Bas, Belgique, Suisse, Danemark, Suède, Norvège, Finlande. Cet ensemble de 300 millions d'habitants exercera, selon Streit, une attraction suffisamment forte sur les populations des régimes autoritaires que ces dernières se

The Economist de 1922 à 1938, ancien directeur de la section économique et financière de la SDN et l'un des fondateurs en 1937 de *Federal Union*, il parle en 1944, toujours dans la perspective de résoudre le problème des minorités, identifié comme l'une des causes principales de tension en Europe, de « conférer à chaque citoyen, en plus de ses droits nationaux, *des droits définis en tant qu'Européen* » et envisage la proclamation d'une Déclaration des droits européens (droits politiques et sociaux) ainsi que la création d'une Cour suprême européenne chargée de la faire appliquer²⁸. On connaît par ailleurs l'importance des fédéralistes britanniques, mais aussi de Clarence Streit, des économistes de la London School of Economics et du Comité paneuropéen, dans la genèse du projet d'union franco-britannique élaboré par Jean Monnet et Arthur Salter et présenté le 16 juin 1940 à Churchill et Paul Reynaud²⁹. Rappelons que ce projet prévoit, et c'est peut-être en cela qu'il est le plus révolutionnaire, que « tout citoyen français jouira immédiatement de la citoyenneté en Grande-Bretagne, tout sujet britannique deviendra un citoyen de la France ». On peut discuter longuement de la dimension réellement européenne d'un projet qui se comprend avant tout dans un contexte de crise et qui reste cantonné aux deux grandes démocraties d'Europe occidentale, mais la présence même de cette disposition, qui ne se justifie pas immédiatement en termes de gouvernance ou d'efficacité décisionnelle, l'inscrit dans une dynamique qui libère la citoyenneté du cadre exclusif de la nation.

Si l'on tente maintenant d'examiner d'un peu plus près de quels droits et de quels devoirs ces auteurs habillent leur citoyenneté européenne, on risque d'être déçu tant ils sont évasifs sur la question. Ni Coudenhove, ni Heerfordt n'envisagent par exemple l'élection au suffrage universel

dresseront contre eux et les renverseront de façon à instaurer la démocratie et intégrer l'Union. Le gouvernement des démocraties ainsi constitué préfigurerait le futur gouvernement mondial.

- 28 Walter Layton, « Le Commonwealth britannique et l'ordre mondial », conférence donnée à Oxford le 3 mars 1944, reprise dans Centre d'action pour la Fédération européenne, *L'Europe de demain. Documents pour servir à l'étude de la Fédération européenne*, Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, 1945, p. 115–145 (en italique dans le texte). Layton est le futur président adjoint du Conseil de l'Europe.
- 29 Christophe Le Dréau, « Quelle Europe ? L'Europe franco-britannique. Les projets d'union franco-britannique (1938–1940) », in Katrin Rücker, Laurent Warlouzet (dir.), *Quelle(s) Europe(s) ? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2006, p. 39–50.

direct d'un président ou de députés européens – ces derniers étant chez Coudenhove des délégués élus pour quatre ans par les parlements nationaux ; Benda, qui se place d'emblée sur le terrain intellectuel et moral, ne cherche à aucun moment à donner un contenu politique à sa nation européenne. Riou ou Streit, en revanche, qui s'inspirent directement du modèle américain, veulent un président de l'Europe et une chambre des représentants élus au suffrage universel³⁰. La plupart des projets parlent d'une armée unique, mais ne s'appesantissent pas sur le devoir militaire qui incomberait aux citoyens européens ; lorsqu'ils mentionnent l'existence d'un impôt fédéral, ils n'en indiquent ni la teneur, ni le montant. Seul Streit, qui clôt *Union Now* par un projet de constitution, aborde de front la question de la citoyenneté et tente d'en formaliser l'expression : « Tout individu né ou naturalisé dans les États autonomes qui composent l'Union est citoyen de l'Union et de l'État où il réside. Tous les citoyens âgés de plus de 21 ans [hommes et femmes] ont le droit de voter dans toutes les élections de l'Union et de remplir tout emploi à l'intérieur de l'Union pour lequel les qualifie leur âge »³¹. On notera que pour Streit, la citoyenneté d'État à proprement parler a cédé la place, aux côtés de la citoyenneté fédérale, à une citoyenneté interétatique relevant du lieu de résidence – et donc sujette à changement – et non du lieu de naissance³². Droit de vote, droit de libre circulation pour les travailleurs, droit de libre résidence, tout cela implique en tous les cas l'existence d'institutions démocratiques.

30 Gaston Riou, par exemple, souhaite pour l'Europe qu'il conçoit un président élu pour quatre ans, au suffrage universel de l'Europe tout entière et rééligible ; un Sénat composé des délégués des États (deux par État), une Chambre des représentants élue au suffrage universel (chaque représentant étant le mandataire de 2 millions d'électeurs) ; une Cour suprême avec droit de veto. Genève en serait la capitale. Il évoque par ailleurs une armée unique, une monnaie unique, mais ne dit rien de la nationalité ou de la citoyenneté (*Europe, ma patrie, op. cit.*, p. 120–121).

31 Clarence K. Streit, *Union ou chaos ?*, *op. cit.*, p. 317.

32 « La citoyenneté fédérale doit impliquer la citoyenneté interétatique en ce sens qu'un citoyen, en se transposant d'un État à un autre, garde tous ses droits fédéraux, mais peut changer facilement de nationalité ou de citoyenneté d'État » (*ibid.*, p. 240). Les effets de cette disposition en termes de flux migratoires – les populations de l'Union risquant d'affluer massivement dans les pays où la citoyenneté paraît être la plus avantageuse – sont perçus par Streit mais considérés comme secondaires (*ibid.*, p. 326–327).

C'est là le dernier point sur lequel nous voudrions insister. Ce n'est pas par hasard que le citoyen se fait plus présent dans les projets des années 1930, lorsque la pensée européenne se trouve directement confrontée à l'essor du fascisme et à l'affirmation des régimes totalitaires. En appeler à l'Europe des citoyens revient alors à vouloir construire une Europe démocratique et fondée sur l'adhésion des masses, de façon à pouvoir faire face au fascisme sur le double terrain de l'idéologie et du militantisme. Ce tournant nécessaire, Coudenhove le perçoit bien au début des années 1930, quand il décide, d'ailleurs sans grand succès, de fonder un parti européen susceptible de mobiliser les foules, et qu'il écrit dans *La lutte pour l'Europe* (1931) – titre ô combien significatif : « Au cours des sept dernières années, nous avons réussi à convaincre les gouvernements européens de la nécessité de l'union. Au cours des sept années qui commencent, il nous faut en convaincre les peuples »³³. Poussant la logique jusqu'à l'absurde, Coudenhove va jusqu'à vouloir faire porter à ses militants paneuropéens une chemise bleue affublée d'un insigne à la manche...

Plus qu'à travers l'expression de droits et de devoirs civils et politiques, la citoyenneté européenne, dans ce contexte, doit avant tout s'exprimer par une participation active et de tous les instants à la vie collective, pour assurer sur le terrain le triomphe de la démocratie face au fascisme. Privilégier la dimension participative et solidaire de la citoyenneté conduit à devoir donner à l'europeïsme la vigueur militante qui lui fait défaut et dont il a bien besoin s'il ambitionne de se dresser contre les idéologies totalitaires. Faire l'Europe en s'appuyant sur les masses, ne pas l'abandonner aux élites, combattre le nazisme en usant de ses propres armes, convoquer au plus vite une assemblée européenne composée de délégués élus par les peuples et chargée élaborer une constitution fédérale, voilà les thèmes que Carlo Rosselli martèle en 1935 dans la revue *Giustizia e Libertà*, l'organe des antifascistes en exil :

La passion se vainc par une autre passion plus puissante, juste et lucide. Seul nous sauvera un mouvement de révolte de la conscience européenne. Révolte sociale et politique ; ligue des révolutionnaires européens et, dans les pays encore relativement indemnes, effort d'idéalistes pratiques pour porter cette passion, avec un langage simple et humain qui exprime les aspirations confuses de millions et millions [de gens]³⁴.

33 Cité par Jean-Luc Chabot, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne*, op. cit., p. 108–110.

34 Carlo Rosselli, « Europeismo o fascismo », *Giustizia e Libertà*, 17 mai 1935 (reproduit dans Bernard Bruneteau, *Histoire de l'idée européenne au premier XX^e siècle*,

Le manifeste de Ventotene de 1941, dans lequel le terme « citoyens » apparaît à huit reprises, développera, en les systématisant des thèmes identiques. On voit le chemin parcouru depuis le mémorandum français de mai 1930, et à quel point Robert Frank a raison lorsqu'il écrit qu'Hitler et Staline ont plus compté que Charlemagne, Kant et Hugo pour pousser à l'unité européenne³⁵. Mais dans le contexte des années 1930, et face à la capacité mobilisatrice du fascisme, sur les plans idéologique et politique, l'européisme livre un combat perdu d'avance, du moins à court terme. Un écrivain aussi lucide que Thomas Mann en a bien conscience lorsqu'il concède que la faiblesse de l'européisme, qui reste malgré tout une construction intellectuelle, un horizon lointain, et qui ne peut proposer de solutions immédiates à la crise économique, sociale et politique qui frappe les démocraties, constitue précisément ce qui fait sa grandeur : « Dans tout humanisme, il y a un élément de faiblesse qui vient de sa répugnance pour tout fanatisme, de sa tolérance et de son penchant pour un scepticisme indulgent, en un mot de sa bonté naturelle. Et cela peut, en certaines circonstances, lui devenir fatal. » Mais il ajoute aussitôt, concluant ainsi de façon magnifiquement désespérée son *Avertissement à l'Europe* :

Ce dont nous aurions besoin aujourd'hui, ce serait un humanisme militant, un humanisme qui affirmerait sa virilité et qui serait convaincu que le principe de la liberté, de la tolérance et du libre examen n'a pas le droit de se laisser exploiter par le fanatisme sans vergogne de ses ennemis. L'humanisme européen est-il devenu incapable d'une résurrection qui rendrait à ses principes leur valeur de combat ? S'il n'est plus capable de prendre conscience de lui-même, de se préparer à la lutte dans un renouveau de ses forces vitales, alors il périra et avec lui l'Europe, dont le nom ne sera plus qu'une expression purement géographique et historique. Et il ne nous restera plus qu'à chercher dès maintenant un refuge hors du temps et de l'espace³⁶.

Ces dernières phrases nous rappellent combien la guerre – et les guerres, les deux guerres mondiales – ont été décisives dans l'émergence de l'idée

op. cit., p. 133–134). Voir aussi Veronika Heyde, *De l'esprit de la Résistance jusqu'à l'idée de l'Europe. Projets européens et américains pour l'Europe de l'après-guerre (1940–1950)*, Bruxelles, Peter Lang, 2010, p. 110–111.

35 Robert Frank, « Une histoire problématique, une histoire du temps présent », *op. cit.*, p. 88.

36 Thomas Mann, *Avertissement à l'Europe*, avec une préface d'André Gide, Paris, Gallimard, 1937 [édition allemande originale, 1935], p. 44–45.

européenne au premier XX^e siècle³⁷. Cet appel au militantisme, à une citoyenneté européenne vécue et affirmée dans une lutte permanente contre le fanatisme idéologique peut aujourd'hui nous sembler anachronique, à une époque de dépolitisation et de désenchantement du rêve européen. Ce n'est pas ainsi que s'est construite depuis 1992 la citoyenneté de l'Union européenne : question de contexte et de génération. Sur un continent pour l'essentiel sécurisé et qui semble à l'abri de toute rechute totalitaire, la paix, la démocratie sont des concepts et des idéaux qui, même si l'on continue, de façon un peu rhétorique, de s'y rattacher dans les moments de crise comme à des références obligées, ont perdu de leur capacité mobilisatrice. Faut-il s'en réjouir ? Faut-il le déplorer ? Il n'est pas interdit, mais pour des raisons différentes, de répondre à ces deux questions par l'affirmative.

37 Antoine Fleury, Robert Frank (dir.), *Le rôle des guerres dans la mémoire des Européens : leur effet sur la conscience d'être européen*, Bern, Peter Lang, 1997.

Une citoyenneté européenne est-elle possible ? Raymond Aron face à la construction européenne (1948–1983)

Le Congrès de La Haye illustre les apparentes contradictions de Raymond Aron face à la construction européenne. Le 28 avril 1975, commençant la première de trois conférences à Bruxelles, Aron rappelait sa présence à La Haye aux côtés de Churchill pour revendiquer le statut d'« ancien combattant » du mouvement européen¹. D'après les *Mémoires*, en revanche, l'éditorialiste du *Figaro* fut surtout frappé, à La Haye, par le désordre des débats, mais aussi par le manque de légitimité politique de l'assemblée. Contrairement à son ami Bertrand de Jouvenel, qui se réjouissait d'y retrouver les grands noms de l'Europe intellectuelle et politique², Raymond Aron, qui s'incluait parmi les militants de l'unité européenne, remarquait : « Nous n'étions mandatés par personne »³.

Ce jugement fait écho à d'autres assertions du journaliste-philosophe. Fin 1946 devant les élèves de l'ENA⁴, et de nouveau l'année suivante devant des étudiants allemands, il avait dit que, s'il existe une Europe *en soi*, il n'y a jamais eu d'Europe *pour soi*⁵. Deux ans plus tard, le scepticisme aronien culminait dans les formules les plus dures qu'il ait jamais écrites à propos du mouvement européen : « L'idée européenne est vide, elle n'a ni la transcendance des idéologies messianiques, ni l'immanence des patries

1 Raymond Aron, « L'Europe face à la crise des sociétés industrielles », in *L'Europe des crises*, Bruxelles, Bruylant, Bibliothèque de la Fondation Paul-Henri Spaak, 1976, p. 77–42.

2 Bertrand de Jouvenel, « Au premier Congrès de l'Europe, 7 au 10 mai 1948 », *La Revue de Paris*, juin 1948, rééd. in *Commentaire*, n° 133, printemps 2011, p. 199–202.

3 Raymond Aron, *Mémoires*, Paris, Robert Laffont, 2003, p. 273.

4 Bibliothèque nationale, fonds Raymond Aron, NAF 28060, boîte 1, *Perspectives sur l'avenir de l'Europe* (26–27 novembre 1946).

5 Raymond Aron, « Discours à des étudiants allemands sur l'avenir de l'Europe », in *La Table Ronde*, n° 1, janvier 1948, p. 63–86.

charnelles. Elle est une création d'intellectuels, ce qui en révèle à la fois l'opportunité au regard de la raison et la faible résonance dans les cœurs »⁶.

On proposera ici une explication de la sévérité de ces propos, à partir de la philosophie politique d'Aron, fondée sur une perspective civique. On montrera ensuite comment, face aux développements historiques des années soixante à quatre-vingt, Aron a été soucieux de défendre l'héritage de la construction européenne, tout en constatant, avec inquiétude, l'absence d'une authentique citoyenneté européenne.

Fasciné par l'idée européenne, mais en marge du mouvement européen

Raymond Aron, alors qu'il était jeune normalien, avait été imprégné par le pacifisme ambiant, renforcé par l'influence d'Alain. La Grande Guerre avait été une boucherie. L'Europe, c'était la paix. Il avait assisté en 1925 à une session de l'assemblée de la SDN à Genève, lors de laquelle il fit la connaissance de Bertrand de Jouvenel⁷. Les décades de Pontigny⁸, auxquelles il participa régulièrement à partir de 1928, exaltaient l'entente des élites intellectuelles européennes en vue de la réconciliation franco-allemande. Aron fut aussi un admirateur de Briand et des accords de Locarno⁹. Mais ce premier européisme d'Aron fut balayé par l'expérience de la montée du nazisme lors de son séjour en Allemagne. En septembre 1930, 107 députés nazis entraient au Reichstag, où ils n'étaient auparavant que 12. Dès 1931, Aron s'exprimait en des termes qui annonçaient ceux de 1950 : « L'idée européenne n'est qu'une idée d'économistes ou de quelques littérateurs. Elle ne vit pas dans l'âme des foules. Elle ne représente qu'un mot, à peine un concept, à aucun degré un mythe »¹⁰.

6 Raymond Aron, *Les Guerres en chaîne*, Paris, Gallimard, 1951, p. 415.

7 Raymond Aron, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 46.

8 François Chaubet, *Paul Desjardins et les décades de Pontigny*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2009.

9 Archives INA, émission « 1925 : Les vingt ans de Raymond Aron », présentée par Anne Sinclair, le 5 août 1981, [<http://www.ina.fr/video/CPB81053699>].

10 Raymond Aron, « Révision des traités, Lettre d'Allemagne », *Libres Propos*, mai 1931, p. 222–223.

Le terme de mythe désigne ici, à la suite de Georges Sorel¹¹, une idée mobilisatrice. Aron insistait sur la force de l'idée nationale comparée à la faiblesse de l'idée européenne. Face à la menace nazie, l'Europe n'était pas la solution. Dès lors, Aron a choisi d'orienter sa pensée vers la compréhension du politique, dans le but de défendre la démocratie libérale. C'est le cheminement qui le conduisit au sujet de sa thèse soutenue en 1938, *L'introduction à la philosophie de l'histoire*, où il critique les philosophies de l'histoire, mais aussi la tradition universitaire française incapable, à ses yeux, de reconnaître les dangers inhérents aux idéologies totalitaires. Le sujet aronien, tel qu'il est présenté dans *L'Introduction*, est un citoyen, solidaire de sa cité, héritier d'une tradition dont dépend la liberté politique¹². C'est un point commun entre la pensée de Raymond Aron et celle d'Edmund Burke¹³. Le libéralisme d'Aron n'est pas individualiste, c'est un libéralisme civique¹⁴.

Or, le devoir civique s'exprime en dernier ressort dans la participation à la défense de la cité. Lorsqu'Aron avait fait son service militaire, il avait, selon toute vraisemblance, délibérément échoué aux épreuves de sélection des élèves officiers de réserve. Mais en 1934, après être revenu d'Allemagne, il condamna sans hésiter l'objection de conscience : « On ne peut pas être citoyen jusqu'à la guerre exclusivement »¹⁵. Comme l'Allemagne nazie se préparait à la guerre et multipliait les faits accomplis, Aron, dans

11 Georges Sorel, *Réflexions sur la violence*, Paris, Rivière, 1908, p. 164 sq.

12 Raymond Aron, *Introduction à la philosophie de l'histoire*, Paris, Gallimard, 1938, p. 76 : « L'homme vit entouré des restes du passé qui restituent une sorte de présence à ceux qui ne sont plus. Il vit dans une communauté à la fois sociale et spirituelle, intérieure à chacun puisqu'elle se manifeste par l'assimilation partielle des consciences, extérieure à tous, puisque personne n'est l'origine des pratiques communes, que personne n'a choisi l'état de savoir et la hiérarchie des valeurs qu'il a reçus et acceptés ».

13 Voir Matthias Oppermann, « Burkeanischer Liberalismus », in Tobias Bevc, Matthias Oppermann (dir.), *Der souveräne Nationalstaat. Das politische Denken Raymond Arons*, Stuttgart, Steiner, 2012, p. 157–179.

14 Philippe Raynaud, « Raison critique et raison dialectique. À propos d'*Histoire et dialectique de la violence* », conférence à l'École normale supérieure, le 26 novembre 2005, [<http://www.diffusion.ens.fr/en/index.php?res=conf&idconf=968>].

15 Raymond Aron, « De l'objection de conscience », *Revue de métaphysique et de morale*, vol. XLI, p. 133–145, rééd. in *Études politiques*, Paris, Gallimard, 1972, p. 342 sq.