

CONGRES AFSP STRASBOURG 2011

Section thématique 47 - « Droits de l'homme et démocratie dans l'ensemble européen »

« Faire valoir ses droits », ou comment être citoyen européen

Crystal Cordell Paris
Université de Nice-Sophia Antipolis
Laboratoire ERMES - EA 1198
cparis@unice.fr

Cette communication proposera une analyse des débats théoriques concernant les droits de l'homme et leur relation à la citoyenneté avant de mettre en lumière les spécificités des droits et de leurs usages au sein de l'Union européenne.

C'est au lendemain de la Révolution française que le débat entre défenseurs et détracteurs de la doctrine des droits de l'homme prend son essor. S'inspirant des principes libéraux, la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (DDHC) de 1789 affirme, dans le sillage de la Déclaration d'indépendance américaine de 1776, les droits « naturels » et « inaliénables » de l'homme. Issues de la tradition lockéenne et rousseauiste du libéralisme politique, ces déclarations annoncent des fondations ou des re-fondations politiques par lesquelles de nouvelles formes constitutionnelles seront entérinées. Elles mobilisent notamment les catégories universelles de « Nature » et d' « Homme » pour structurer un discours universaliste centré sur la notion de droits. Compris comme « droits naturels », les « droits de l'homme » jouent un rôle légitimant, étant considérés comme fondés sur des normes supérieures à la loi établie. La référence à une autorité *supra*-politique et prétendument universelle – le Créateur, la Nature – a pour objectif de légitimer le renversement du régime existant et l'établissement d'un nouvel ordre politique.

On pourrait considérer qu'il s'agit là d'une stratégie typiquement moderne qui consiste à allier droit naturel et autonomie : la notion de droit naturel conduit non pas à penser le régime politique « le meilleur » en termes de *devoirs* naturels, mais plutôt à valider le *droit* « sacré » dont jouit tout individu de s'auto-déterminer¹. A partir de Hobbes, la construction théorique d'un « état de nature » permet de fonder la primauté de l'individu par rapport à la société, la primauté des droits par rapport aux devoirs. Cependant, au sein de la société, l'individu ne peut jouir des droits naturels de manière immédiate ; en particulier, la réalisation des droits dépend de l'existence d'*institutions médiatrices*, comme cela est rappelé dans la Déclaration de 1789 elle-même : en particulier, les institutions de la souveraineté, de la représentation, de la loi et de la force. Selon cette perspective « moderne », l'exercice des droits naturels et universels se confond donc avec l'exercice de la volonté d'un peuple institué².

Or, les déclarations de droits sont porteuses d'une tension entre le cadrage universaliste du discours déclaratif et le caractère déterminé de l'acte politique par lequel le discours est entériné. Cette tension s'annonce explicitement dès la formule préambulaire de la DDHC, qui invoque les institutions de la souveraineté et de la représentation. Si c'est la Nation qui incarne désormais le principe de Souveraineté (comme l'annonce l'article 3), ce sont « les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale » qui seuls

¹ Sur le droit naturel ancien comparé au droit naturel moderne, cf. Leo Strauss, *Natural Right and History*, The University of Chicago Press, 1953, pp. 182-184 en particulier.

² Sur la notion moderne de « volonté », cf. Pierre Manent, *La cité de l'homme*, Flammarion, 1997, ch. V.

sont habilités à agir au nom de la Nation. S'érigeant en porte-parole de l'humanité entière, les auteurs de la Déclaration s'efforcent de généraliser, dans l'article 2 de la DDHC, le principe qu'ils entendent appliquer à la Nation française, en posant une nouvelle téléologie politique : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme.* » Parallèlement, la souveraineté exclusive de la Nation s'affirme contre toute autorité rivale, et spécialement contre celle qui se considère comme l'autorité universelle par excellence, à savoir l'Eglise³. Ainsi, l'universalisme du discours révolutionnaire se double d'une forme de particularisme, par lequel la seule Nation française agit en puissance universalisante.

Pour Burke, le plus célèbre critique de la « Révolution en France », la tension entre universalisme et politique – j'entends « politique » au sens de source de souveraineté – traduit, au fond, une relation inédite entre théorie et pratique. Le caractère révolutionnaire de la Révolution française réside en ceci qu'elle a ouvert la voie à cette relation inédite. Désormais, la théorie – celle des droits de l'Homme – s'immisce dans la conduite des affaires politiques, de manière à remettre en question l'existence même des médiations entre la communauté historique, d'un côté, et l'individu auto-nome, de l'autre. Se trouvant ainsi libéré des préjugés traditionnels ou historiques, l'individu se trouve libéré des contraintes morales auxquelles il était assujéti auparavant. La montée en puissance de la théorie signifie pour Burke le relâchement des liens de la modération et la poussée des extrêmes. En effet, le « conservatisme » burkéen consiste à souligner que la liberté conçue à partir de droits se transforme en licence. Affirmé par les « théoriciens » des « droits métaphysiques », le droit souverain du peuple signifie en réalité son pouvoir illimité. Doctrine dangereuse donc que celle introduite par les théoriciens à qui manque la science *pratique* du gouvernement. De même que la liberté de pensée ne connaît chez le philosophe aucune limite, la liberté d'action qui découle des droits métaphysiques ne connaît chez le citoyen aucun principe modérateur. Comme l'explique Leo Strauss dans son commentaire sur Burke, « *The intrusion of theory into politics is liable to have an unsettling and inflaming effect. [...] The most legitimate theoretical problems become, in the political arena, "vexatious questions" and cause "a spirit of litigation" and "fanaticism."* »⁴

L'on pourrait dire que pour Burke la théorie, la spéculation, la philosophie polluent la pratique en dévoilant, impudiquement, toutes les imperfections de l'ordre politique établi. Or ces imperfections – les préjugés en faveur des coutumes et des croyances héritées du passé – sont selon lui le socle même de tout gouvernement. En balayant les préjugés au nom de la vérité, les philosophes ouvrent la voie à l'anarchie ou à la révolution permanente. Même si Burke ne nie pas le droit du peuple souverain de se révolter sous certaines conditions, il s'oppose à la teneur du discours révolutionnaire suivant laquelle le cas extrême se transforme en cas ordinaire : « *I never liked this continual talk of resistance, and revolution, or the practice of making the extreme medicine of the constitution its daily bread.* »⁵

La critique utilitariste de Bentham rejoint celle de Burke dans sa condamnation de la révolution permanente. En voulant justifier leur acte révolutionnaire (l'« insurrection »), l'Assemblée nationale justifie et même incite à d'autres actes révolutionnaires, bref, elle favorise l'anarchie⁶. Bentham pointe la « vanité » des révolutionnaires français, qui prétendent savoir mieux que tous, et mieux que les Anglais en particulier, quels sont les droits

³ La Constitution civile du clergé est votée par l'Assemblée constituante le 12 juillet 1790.

⁴ Leo Strauss, *Natural Right and History*, p. 311.

⁵ Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, ed. by Frank M. Turner, New Haven : Yale University Press, 2003 [1790], p. 53. Pour un commentaire, cf. Leo Strauss, op. cit., p. 299-300.

⁶ Cf. Jeremy Bentham, « Anarchical Fallacies, Being an Examination of the Declarations of Rights Issued during the French Revolution », in *The Works of Jeremy Bentham*, published under the Superintendence of his Executor, John Bowring (Edinburgh: William Tait, 1838-1843). 11 vols. Vol. 2. (<http://oll.libertyfund.org/title/1921/114226>)

des citoyens. A travers cette critique d'ordre de la psychologie politique, il s'agit de dresser un contraste entre l'esprit d'abstraction caractéristique des déclarations de droits et la démarche pratique propre aux hommes politiques. Aux yeux de Bentham, les « généralisations hâtives » de la Déclaration de 1789 visent non pas à fournir à l'action des principes valables mais à donner de la force aux *passions* ; en d'autres termes, à légitimer la révolution par la seule ampleur des revendications des droits, par la seule puissance de l'affirmation universalisante. L'affirmation des droits naturels ne peut constituer un principe pratique valable dans la mesure où elle est simplement fautive – « *nonsense* », une absurdité qui se vêt de l'habit noble de la théorie – « *nonsense on stilts* ».

La doctrine contractualiste nie les origines réelles des sociétés politiques : loin de procéder d'un contrat entre sociétaires, conclu sur la base du droit naturel, tout gouvernement se fonde tout d'abord sur la *force*, et s'installe durablement grâce à l'*habitude*. C'est seulement dans de rares instances que le gouvernement se fonde sur un acte émancipateur par rapport à un gouvernement établi (Bentham songe sans doute à l'émancipation des colonies américaines). Mais en aucun cas un quelconque « contrat » issu du droit naturel ne fonde le gouvernement ; selon la formule de Bentham : « *Contracts came from government, not government from contracts.* ». Dès lors que les droits naturels sont conçus comme précédant l'établissement des lois, comme étant « inaliénables », les fondements de toute loi sont affaiblis.

Pour Bentham donc, la rhétorique universalisante des droits de l'homme n'est pas simplement absurde. La doctrine contractualiste sous-tendant cette rhétorique constitue une interprétation, à la fois fautive et dangereuse, des origines des gouvernements, susceptible d'affaiblir l'autorité de la loi en France mais aussi ailleurs : « *It is against the laws themselves, and the laws only, that this declaration is levelled.* ». De même, Burke, redoutant l'importation des principes révolutionnaires en Grande Bretagne, est particulièrement sévère à l'égard de Richard Price, ecclésiastique dissident qui, dans un sermon prêché à Londres à l'occasion du cent et unième anniversaire de la Glorieuse Révolution (« A Discourse on the Love of Our Country »), met sur le même plan 1688, 1776 et 1789. Pour Price, le sens profond de ces trois moments révolutionnaires est le même : le progrès des lumières, c'est-à-dire le progrès de la doctrine des droits de l'homme.

Le pasteur presbytérien se réjouit que la *passion* pour les droits de l'homme se répande en Amérique et en Europe : « *I see the ardour for liberty catching and spreading ; a general amendment beginning in human affairs ; the dominion of kings changed for the dominion of laws, and the dominion of priests giving way to the dominion of reason and conscience.* » Alors que pour Bentham et Burke, la doctrine des droits de l'homme ébranle l'autorité de la loi établie, Price s'inscrit pleinement dans la stratégie déployée dans la DDHC, stratégie suivant laquelle le *droit*, s'opposant à la loi établie, fonde une norme supérieure. Ainsi, si Price considère que le roi George III est « *the only lawful king in the world, because the only one who owes his crown to the choice of his people* », il entend le mot « *lawful* » non pas au sens de *légal* mais de *légitime*. En d'autres termes, seule la souveraineté populaire fonde la légitimité du pouvoir. Ayant fait du roi un représentant choisi par le peuple, Price s'efforce d'*habituer* son auditoire à ce nouveau « principe abstrait » qui va à l'encontre du dispositif constitutionnel britannique⁷. Voilà l'interprétation que donne Burke de la stratégie de Price, interprétation qui s'accorde avec la thèse de Bentham concernant le rôle légitimant de l'*habitude*. Mais à la différence du processus que décrit Bentham, qui s'installe dans une temporalité longue et s'opère par le truchement des pratiques coutumières, la modification des habitudes que souhaite effectuer Price procède d'une *théorisation*.

⁷ Cf. Burke, *Reflections on the Revolution in France*, pp. 12-13.

Jusqu'ici nous avons vu la dimension « conservatrice » des critiques formulées par Burke et Bentham à l'encontre des droits de l'homme. Conservatrice au sens de « conservation de l'ordre établi », mais aussi au sens de « modération des passions ». Dans un contexte révolutionnaire, les déclarations de droits « abstraits » sont apparues comme une justification a priori de tout acte contraire à la loi⁸. Mais la critique conservatrice des droits de l'homme élaborée par Burke renferme une autre dimension. Certes, le penseur irlandais prône la modération des passions révolutionnaires ; mais il se fait dans le même temps le défenseur d'une certaine ardeur des passions, à savoir celles qui permettent aux citoyens de s'attacher à leur régime politique, à ce qui constitue leur héritage commun. Contre la froideur objective des théories universalisantes, qui sont susceptibles de verser dans la cruauté, Burke prône les sentiments liés aux préjugés en faveur des traditions nationales, qu'elles soient politiques ou religieuses. Car ce sont à ses yeux ces sentiments-là qui constituent un rempart contre l'extrémisme : « *The worst of these politics of revolution is this : they temper and harden the breast, in order to prepare it for the desperate strokes which are sometimes used in extreme occasions.*⁹ » Il se félicite que les Anglais ressentent encore les sentiments qui sont le fondement de la piété et du patriotisme, n'étant pas corrompus par la raison : « *We have real hearts of flesh and blood beating in our bosoms.*¹⁰ »

Il s'agit donc de distinguer entre sentiments simples et partiels, d'un côté, et l'attachement confiant à des principes désincarnés. (A propos des hommes politiques et hommes de lettres français, Burke écrit : « *Their attachment to their country itself is only so far as it agrees with some of their fleeting projects...* »¹¹.) Or il est éclairant de comparer cet argument – paradoxalement rousseauiste – avec celui développé par le jeune Marx dans « A propos de la question juive » (texte publié en 1844). Car aussi éloignés qu'ils puissent paraître l'un de l'autre du point de vue idéologique, les critiques « conservatrice » et « socialiste » des droits de l'homme partagent, au fond, la même préoccupation quant au type d'homme que la doctrine des droits de l'homme allait – ou était en train de – produire.

Tandis que pour Burke, les droits abstraits ont pour effet d'étouffer la flamme des sentiments à la fois moraux et politiques avec la couverture de la raison, pour Marx, les droits de l'homme consacrent l'individu « égoïste » comme citoyen de la nouvelle société. Dans cette société empreinte de la philosophie libérale, les liens entre citoyens se dissolvent, de sorte que les droits, relevant de chaque individu isolé et non de la collectivité, deviennent vecteurs de séparation et non pas d'association. L'homme qui agit en tant que membre de la communauté politique est subordonné à l'homme qui agit en tant que monade. Les droits de liberté, de propriété et de sécurité ne sont que les sauvegardes du droit de l'intérêt personnel, car ils ont pour effet de définir chaque homme en tant que frein ou limite plutôt que co-agent. Selon Marx donc, la téléologie des droits de l'homme, en considérant la vie politique comme un *moyen* pour garantir les droits plutôt que comme une *fin* en soi, empêche l'homme de se réaliser en tant qu' « être générique », en tant qu'homme qui est indissociablement individu et citoyen. Et Marx de s'étonner devant le paradoxe de cette nouvelle téléologie qui semble ignorer l'expérience même du moment révolutionnaire, qui exigeait le sacrifice des intérêts de la société « civile » au nom de la nation.

Ainsi, même si les critiques burkienne et marxienne des droits de l'homme conduisent, l'une, à ériger les préjugés hérités du passé en source privilégiée de sagesse, et l'autre, à

⁸ L'argument des Fédéralistes américains qui s'opposaient à l'inclusion de la *Bill of Rights* dans la Constitution de 1787 n'était pas le même : pour eux, une telle déclaration ne saurait être exhaustive, car dans la mesure où la Constitution délimitait les pouvoirs du gouvernement, tous les droits qui ne relevaient pas du gouvernement revenaient au peuple. Ainsi, selon l'argument de Hamilton, la Constitution elle-même constituait la déclaration de droits. Cf. *Fédéraliste* n° 84.

⁹ Burke, *Reflections on the Revolution in France*, p. 54.

¹⁰ Burke, *Reflections on the Revolution in France*, p. 74.

¹¹ Burke, *Reflections on the Revolution in France*, p. 75.

appeler de ses vœux une révolution qui permettrait la véritable « émancipation » des hommes par rapport à sa condition bourgeoise, elles ont l'une et l'autre pour effet de remettre en question le bien-fondé du projet politique dont les droits de l'homme sont l'expression. Affaiblissement des sentiments moraux et politiques, désagrégation des liens entre sociétaires, individualisme exacerbé... ce sont autant de figures de la dénaturation de l'homme contre laquelle les critiques des droits de l'homme mettent en garde.

Un siècle après la publication de « A propos de la question juive », la dénaturation de l'homme européen semble bien être la conséquence non pas de la dislocation du tissu national mais de l'exacerbation de la passion nationale. Quant à la thèse burkienne concernant la modération des passions idéologiques par les sentiments nationaux, elle semble disqualifiée par le déchaînement des passions nationalistes sous le régime idéologique du Troisième Reich. Si dans certains pays de l'Europe occidentale de l'après-guerre le projet marxien jouit encore d'un crédit moral important, il s'agit davantage de voir en celui-ci le vainqueur du nazisme que de valider la critique des droits de l'homme développée par le jeune Marx.

En effet, l'anthropologie anti-libérale dans laquelle s'inscrit la critique marxienne sera rapidement délaissée par les constructeurs de l'Europe. Devant la barbarie de la Shoah, le caractère libéral des droits de l'homme, aussi critiquable que cela ait pu paraître à certains, semblait en tout état de cause contrebalancé par leur caractère *humaniste*. Réinterprétés comme l'affirmation de la *dignité humaine*, les droits de l'homme apparaîtront comme un remède indispensable, permettant à la fois de dire le mal qui s'est produit au sein de l'Europe et de le congédier : le mal consiste à ne pas reconnaître l'humanité des hommes ; le remède consiste à affirmer la dignité humaine. Aussi la reconnaissance en tant qu'être humain devient-elle la condition de l'effectivité des droits. Partant, le droit à la dignité devient le droit le plus universel dans la mesure où il sous-tend tous les autres.

C'est cette conception des droits de l'homme qui sera retenue par le premier projet européen, à savoir celui organisé autour du Conseil de l'Europe, qui verra le jour suite à la signature du traité de Londres en mai 1949. Ayant pour objectif la protection des droits individuels au sein d'un espace européen démocratique, le Conseil de l'Europe va s'appuyer sur la *Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (CEDH), signée à Rome en novembre 1950¹², deux ans après l'adoption à Paris le 10 décembre 1948 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH) par l'Assemblée générale de l'ONU.

A partir de la « Déclaration universelle » de 1948, la dignité humaine va constituer le cœur de la notion de droits. Dans ce *second moment* des droits de l'homme, l'opposition entre *liberté et tyrannie* cède la place à l'opposition entre *dignité et barbarie*. Constituant « l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations » (Préambule, DUDH), la reconnaissance de la dignité de la personne humaine s'inscrit, par définition, dans un cadre *universel* : l'acte de reconnaissance, à la différence de l'acte émancipateur, tend à contourner les institutions médiatrices de la souveraineté, de la représentation, de la loi et de la force. Le particularisme du cadre national caractéristique de la DDHC est, du moins en théorie, résorbé par l'universalisme de « la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine » (Préambule, DUDH).

A l'aube de la construction européenne, en revanche, la tension entre particularisme national et le cadrage universaliste des déclarations des droits est encore à résoudre, non seulement dans la pratique mais aussi dans la théorisation de la notion de droits dans les textes de la future Union. Le problème de savoir comment agencer les droits universels par rapport aux objectifs des Communautés européennes s'avère délicat. Si la paix est évidemment un objectif partagé par les logiques onusienne et européenne, comme en témoignent la

¹² Elle entrera en vigueur le 3 septembre 1953.

Déclaration universelle et la Déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950, les droits de l'homme et la construction européenne emprunteront largement des chemins parallèles. En effet, le fonctionnement de l'Europe de Schuman ne requiert pas que l'on règle immédiatement la question de la place des droits de l'homme, et plus généralement des « valeurs », au sein de l'Europe. C'est seulement au fur et à mesure de l'approfondissement de la communauté européenne que cette question apparaîtra de plus en plus urgente.

Dans le cadre de la construction européenne, la question des droits de l'homme se décline sous deux formes, l'une concernant la vie géopolitique de l'Europe – relations avec les pays extra-communautaires, élargissements, relations entre Etats-membres – l'autre concernant la vie démocratique en Europe, et notamment la « citoyenneté européenne ». De manière générale, on peut dire que les droits de l'homme servent surtout de substance pour donner à l'Union une dimension politique autrement évasive, à la fois en matière de géopolitique et de citoyenneté. En d'autres termes, conférer à l'Union une essence politique permettant de la distinguer d'une zone de libre-échange mâtinée de coopérations renforcées.

Dans un premier temps, l'élargissement à des pays gouvernés par des régimes non-démocratiques fera surgir la question de la substance politique de l'Europe. L'accord d'association avec la Grèce sera mis en sommeil suite au coup d'Etat de 1967 et sera réactivé dès la fin de la dictature. De même, malgré la signature d'un accord commercial préférentiel avec l'Espagne de Franco en 1970, la porte de l'adhésion lui sera fermée. Le refus de Juan Carlos de gracier des prisonniers politiques condamnés à mort sera l'occasion pour le Conseil des ministres des Neuf de rappeler que « *les droits de l'Homme constituent le patrimoine commun des peuples de l'Europe* » tout en appelant de ses vœux l'adhésion d'une Espagne démocratique. Et l'adhésion du Portugal sera inenvisageable tant que le pays est sous le régime salazariste. Or, même si les enjeux en étaient sans aucun doute économiques et stratégiques aussi bien que démocratiques, il reste que la Communauté européenne voulut s'emparer de la question de l'élargissement pour s'ériger en gardien de l'héritage civilisationnel de l'Europe. De la sorte, le particularisme national serait sublimé par un particularisme bien plus universel puisque s'inscrivant dans une communauté à la fois circonscrite et destinée à s'ouvrir à l'adhésion d'autres pays membres.

Lorsque le Conseil européen de Copenhague arrête en juin 1993 les critères d'adhésion dont celui d' « *institutions stables garantissant l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, et le respect des minorités et leur protection* », il s'agit d'un effort pour formaliser l'identité politique de l'Union européenne. Un tel effort visait non seulement à « exporter » la doctrine des droits de l'homme, mais aussi à ré-interroger les fondements idéologiques de la construction européenne¹³. Face à l'altérité orientale, les pays fondateurs de l'Europe, dont l'Allemagne et la France au premier chef, souhaitaient doter l'Union d'une légitimité qui serait à la fois morale et politique. Dans le même temps, le souci de légitimité démocratique face à l'extérieur conduisait à réfléchir sur les valeurs démocratiques à l'intérieur de l'Union.

Cette réflexion donna lieu à une attention renouvelée à l'égard des droits de l'homme. Les Européens souhaitaient doter leur Union d'une *déclaration de droits*, à l'image de la Convention européenne, dont l'Union européenne n'est pas signataire¹⁴. Or, cette déclaration des droits – la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, adoptée en décembre

¹³ Sur ce point, cf. Mikael Madsen, « 'For a Europe of Human Rights and the People' : The EU Charter of Fundamental Rights in the Post-Cold War Democratisation of Europe », in A. Cohen et A. Vauchez, (dir.), *La constitution européenne. Elites, mobilisations, votes*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.

¹⁴ Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, c'étaient les seules Communautés européennes (CECA, CEE, CEEA) qui étaient dotées de la personnalité juridique. Avec le traité de Lisbonne, l'Union européenne elle-même est dotée de la personnalité juridique et peut désormais conclure des accords internationaux.

2000¹⁵ – avait non seulement pour vocation de réaffirmer les droits civils et politiques des individus, droits qui figuraient déjà dans la CEDH ; elle devait, de manière plus urgente, contribuer à combler le manque d'identité politique dont souffrait l'Union. Cela nécessitait, d'une part, que la notion de droits soit étendu au-delà de son acception libérale classique, et, d'autre part, que l'Union européenne affirme sa spécificité en tant que structure institutionnelle revendiquant une véritable identité politique.

Ainsi, onze ans après l'adoption de la *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs* par le Parlement européen et les onze chefs d'Etat réunis à Strasbourg (à l'exception du Royaume-Uni), les droits sociaux vont de nouveau prendre de l'importance. Mais loin de soulever la question sociale dans sa forme marxienne, la *Charte des droits fondamentaux*, tout comme la *Charte des droits sociaux*, pose la question sociale dans des termes sociaux-démocrates, suivant laquelle la téléologie des droits – libéraux – se marie avec solidarité. Aussi la notion de solidarité telle qu'elle est conçue par la Charte des droits fondamentaux (cf. le IV^e chapitre, consacré notamment aux droits des travailleurs et au droit à la protection sociale) s'inscrit-elle dans la logique de la Charte de 1989, suivant laquelle « *la réalisation du marché intérieur est le moyen le plus efficace pour la création d'emplois et pour assurer le maximum de bien-être dans la Communauté* ».

Quant à la question de l'identité politique de l'Union, deux voies alternatives s'ouvrent aux Européens, selon que « identité politique » sera conçue en tant qu'*essence* ou en tant que *pratique*. Le moment essentialiste de l'Europe va donner lieu à de vifs débats autour de la référence à « l'héritage judéo-chrétien » dans le préambule du traité constitutionnel, ressuscitant ainsi la préoccupation burkienne au sujet de l'histoire et de son rôle structurant¹⁶. Devant l'insolubilité du problème de l'interprétation essentialiste, problème qui découle, selon la perspective burkienne, de la théorisation induite d'une question pratique, les Européens vont s'engager sur la seconde voie, centrée sur la pratique de la citoyenneté en Europe.

Mais cette voie ne va pas sans difficulté théorique, dans la mesure où la citoyenneté européenne est tout d'abord une *construction* opérée par les architectes de l'Union. Introduite dans le traité de Maastricht (1992), elle existe en tant que *notion* et *desideratum* avant d'exister dans la pratique, confirmant ainsi l'observation de Burke et Bentham quant à la montée en puissance de la théorie par rapport à la pratique. La citoyenneté apparaît alors comme la pierre de touche d'une *Union* qui ne se veut pas uniquement économique et financière. Il semblerait, en effet, qu'en voulant « établir » une citoyenneté européenne (selon la formule figurant dans le préambule du TUE), les partenaires européens s'efforcent d'*inverser* le processus, que décrit Burke, par lequel sont engendrés les sentiments d'appartenance politique. Selon une logique que Burke considérerait comme « métaphysique », il s'agit de faire exister une union politique européenne – qui ne serait pas pour autant une patrie – en posant théoriquement l'existence d'une citoyenneté européenne. Comme c'est le cas chez Price, l'on mobilise une *théorisation* en vue de modifier les habitudes.

C'est la notion de droits qui sera le cadre théorique incontournable de cette nouvelle citoyenneté. A défaut de *devoirs*, qui sont, eux, imposés par les gouvernements nationaux (vote obligatoire ; impôts directs ; service militaire...), ce sont les seuls droits qui servent de socle à une citoyenneté européenne en devenir. Selon la logique interne à l'Union, suivant laquelle le caractère démocratique des institutions doit accroître au fur et à mesure de

¹⁵ Après l'échec du Traité constitutionnel, dont la Charte constituait le Titre II, elle sera mise en annexe du traité de Lisbonne, devenant ainsi contraignante au même titre que les traités européens, à l'exception toutefois du Royaume-Uni, de la Pologne et de la République tchèque, qui ont obtenu une dérogation sur l'application contraignante de la Charte.

¹⁶ La formule plurielle – « héritages culturels, religieux et humanistes » – sera finalement retenue et figure dans le préambule du traité de Lisbonne.

l'intégration, il s'agit notamment d'établir, progressivement, une relation *directe* entre les citoyens et les institutions de l'Union. A défaut d'une participation active des citoyens aux élections¹⁷, participation qui serait constitutive d'une relation *indirecte* entre les citoyens et les institutions de l'Union, une relation directe est désormais privilégiée. Cette relation est instaurée par le biais de l'attribution de droits individuels à l'échelle de l'Union : le droit de pétition devant le Parlement européen ; le droit de saisir le médiateur nommé par le Parlement ; le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres ; le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen. L'ensemble de ces droits, inscrits tout d'abord dans le traité de Maastricht, sera repris dans le chapitre V de la *Charte des droits fondamentaux* consacré à la Citoyenneté.

Or d'un point de vue marxien, concevoir la citoyenneté à partir d'un ensemble de droits individuels, ce n'est pas favoriser la production d'une identité politique commune ; c'est bien plutôt renfermer chaque individu dans sa construction individualisée, « à la carte », de sa propre identité. Un tel ensemble de droits ressemblerait alors à une « boîte à outils citoyen » dans laquelle chacun pourrait piocher pour construire la « citoyenneté » qui lui ressemble. Mais au lieu de rapprocher les citoyens les uns aux autres, ce mécanisme aurait pour effet d'exacerber le sentiment d'éloignement que l'on observe chez les Européens par rapport à l'Union. Car il s'agit de construire une citoyenneté conditionnée par la téléologie des droits de l'homme, téléologie entérinée par les évolutions de la construction européenne.

En incitant les citoyens à se saisir de leurs droits, les partenaires européens souhaitent favoriser des *pratiques citoyennes*. C'était, en effet, la volonté d'influer sur la pratique de la citoyenneté au niveau européen qui a conduit à reconnaître l'intérêt de la notion de *droits*. Par le biais du droit de pétition, le citoyen a potentiellement un pouvoir de mise sur agenda en ce qui concerne les politiques de l'Union ; par le biais du droit de vote et d'éligibilité, le ressortissant européen a la possibilité de pratiquer une citoyenneté active en exerçant un mandat local. C'est d'ailleurs comme si l'on avait voulu compenser le fait que la citoyenneté européenne n'est qu'une citoyenneté de superposition en multipliant les niveaux auxquels elle est effective. Mais il s'avère qu'une citoyenneté fondée, en théorie, sur *les* droits, tend à devenir, en pratique, une citoyenneté fondée sur *le* droit : les usages des droits des citoyens sont avant tout liés à l'*application du droit communautaire à des cas individuels*. Il s'agit pour l'individu de *faire valoir ses droits* directement auprès des institutions européennes. Les usages du droit de pétition sont à cet égard éclairants : ils consistent dans la vaste majorité des cas à faire appliquer les droits individuels, et non pas à soulever des causes générales¹⁸. Aussi, comme l'observe Paul Magnette, le droit de pétition s'apparente-t-il à « un mécanisme de contrôle extra-juridictionnel de la bonne application du droit », qu'il s'agisse de plaintes émanant d'acteurs individuels ou collectifs (entreprises, lobbies, associations civiques...)¹⁹.

Le citoyen avisé peut faire valoir ses droits non seulement auprès des institutions de représentation, mais aussi auprès des institutions judiciaires. Les voies de recours ouverts aux particuliers permettent aux citoyens de défendre leurs intérêts individuels devant les juridictions européennes²⁰. Or la logique des droits ne permet que difficilement de distinguer entre le droit *politique* et le droit *juridique*. Car les modalités de la relation instaurée entre le citoyen et les institutions de représentation, d'une part, et les institutions judiciaires, d'autre

¹⁷ Le taux de participation aux élections est en baisse constante depuis 1979.

¹⁸ Paul Magnette relève que « Depuis 1995, seules cinquante à cent des quelque mille pétitions que le Parlement reçoit chaque année émanent d'associations et concernent des causes générales. », art. cit., p. 73.

¹⁹ Cf. Magnette, art. cit., p. 71.

²⁰ Sur les usages des voies de recours, cf. Olivier Costa, « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 1, 2002.

part, se recouvrent en grande partie. La citoyenneté européenne telle qu'elle est conçue par les textes de l'Union et telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui s'inscrit pleinement dans le tournant des droits : en s'efforçant de devenir *politique*, l'Europe accentue sa tendance à *se juridiciser*. Comme l'on a pu l'observer, les droits proprement politiques des citoyens européens – le droit de vote et d'éligibilité – sont peu pratiqués dans l'ensemble de l'Union²¹. La montée en puissance de la théorie annoncée par Burke coïncide avec celle du *droit*, qui devient ainsi la médiation principale entre l'individu et la communauté.

Il convient d'ajouter, en outre, que les modalités de la relation entre le citoyen et les institutions de l'Union européenne s'apparentent à celles qui caractérisent la relation entre le citoyen et d'autres institutions internationales, en particulier la Cour européenne des droits de l'homme. Ayant pour vocation d'assurer le respect par les Etats signataires des obligations découlant de la Convention européenne, Convention signée par 47 pays, dont 20 qui ne sont pas membres de l'Union européenne, la Cour européenne constitue une source parallèle de droit. Le « citoyen européen » soucieux de faire valoir ses droits peut ainsi « faire son marché » de juridictions communautaires *et* extra-communautaires. Au demeurant, en n'adhérant pas à la CEDH²², l'Union européenne évite l'épineuse question de savoir quelle serait la relation de subordination entre la Cour de Strasbourg et la Cour de justice eu égard au respect des droits de l'homme. Elle évite, de même, de soulever la question de la redondance entre les déclarations de droits issues, respectivement, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

Il apparaît donc que, sous l'influence du tournant des droits de l'homme inauguré par la Déclaration universelle de l'ONU, l'Europe tend à se transformer en un espace juridique de protection des droits. Cet espace est caractérisé par une *multiplicité de juridictions* qui se chevauchent et, dans une certaine mesure, se font concurrence. Alors que les textes de l'Union consacrent une citoyenneté spécifiquement européenne, tout se passe comme si l'Europe n'osait pas affirmer son particularisme face à la logique universalisante des droits. Elle se considère comme le moteur du progrès des lumières, tout en s'efforçant, à la différence de la France révolutionnaire, de rejeter le cadre de la souveraineté, à l'image de ces droits rattachés à la citoyenneté européenne qui ne sont pas pour autant réservés aux seuls citoyens européens (à savoir, le droit de pétition et le droit de saisir le médiateur européen)²³. C'est la problématique de l'Europe politique qui aiguise cette tension entre une conception substantialiste de l'Union susceptible de produire des sentiments politiques communs et une conception formaliste d'une Europe espace. Mais cette tension est déjà présente dans le discours de Price, à la fois proclamateur de la supériorité du régime des droits de l'homme et annonciateur du relativisme culturel²⁴.

Quelle signification faut-il donner au rapport instauré par l'Union européenne entre les droits et le droit ? S'agit-il de signaler une nouvelle ère des droits de l'homme dans l'espace européen, centrée sur la production d'une nouvelle forme de citoyenneté, une citoyenneté essentiellement « judiciaire » ? Il apparaît à tout le moins que la multiplication des droits – fondamentaux, sociaux, puis politiques – ainsi que celle des juridictions s'accompagne du

²¹ Cf. S. Strudel, « Les citoyens européens aux urnes : les usages ambigus de l'article 8B du traité de Maastricht », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 1, 2002.

²² Mais il convient de rappeler que la possibilité de son adhésion est régulièrement évoquée, comme par exemple lors d'une réunion de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen en mars 2010.

²³ En effet, ces droits s'étendent aux résidents non ressortissants de l'Union européenne. Sur ce point cf. Paul Magnette, « Vers une citoyenneté européenne directe ? Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 1, 2002, p. 69.

²⁴ Cf. par exemple la remarque suivante tirée du « Discourse on the Love of Our Country » : « *It is proper to observe, that even in this sense of our country [country as political regime], that love of it which is our duty, does not imply any conviction of the superior value of it to other countries, or any particular preference of its laws and constitution of government.* »

rétrécissement de leur visée pratique, centrée désormais sur l'application du droit communautaire. N'ayant plus comme cadre de référence les sources d'autorité supra-politiques caractéristiques du premier moment des droits de l'homme, les droits introduits par l'Union européenne sont loin de fomenter la révolution permanente, tant redoutée par un Burke ou un Bentham. En se voulant *im-médiate*, la citoyenneté européenne établit une relation privilégiée entre l'individu et le droit et relègue au second plan les institutions médiatrices de la représentation, de la loi et de la force. Si les droits permettent aux individus de devenir citoyens, leur capacité à établir une communauté de citoyenneté reste à démontrer.

Bibliographie :

Jeremy BENTHAM, *The Works of Jeremy Bentham*, published under the Superintendence of his Executor, John Bowring (Edinburgh: William Tait, 1838-1843). 11 vols.

Edmund BURKE, *Reflections on the Revolution in France*, edited by Frank M. Turner, Yale University Press, 2003 (1790).

Antonin COHEN, Antoine VAUCHEZ (dir.), *La Constitution européenne. Elites, mobilisations, votes*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.

Olivier COSTA, « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 1, 2002.

Jean-Marc FERRY, *Europe, la voie kantienne : Essai sur l'identité postnationale*, Editions du Cerf, 2005.

Jürgen HABERMAS, *Après l'Etat-nation, une nouvelle constellation politique*, Fayard, 2000.

Alexander HAMILTON, John JAY and James MADISON, *The Federalist* (The Gideon Edition), edited with an Introduction by George W. Carey and James McClellan, Indianapolis: Liberty Fund, 2001 (1787-1788).

Lucien JAUME, *Qu'est-ce que l'esprit européen ?*, Flammarion, Champs Essais, 2009.

Paul MAGNETTE, « Vers une citoyenneté européenne directe ? Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 1, 2002.

Pierre MANENT, *La cité de l'homme*, Flammarion, 1997.

Karl MARX, *Selected Writings*, edited with an Introduction by Lawrence H. Simon, Hackett Publishing Company, Inc., 1994.

Karl MARX, *Sur la question juive*, présentation et commentaires de D. Bensaïd, La fabrique, 2006 (1843).

Richard PRICE, *A Discourse on the Love of Our Country, in Political Sermons of the American Founding Era (1789-1805)*, vol. 2, Ellis Sandoz, ed., 2nd ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1998 (1789).

Leo STRAUSS, *Natural Right and History*, The University of Chicago Press, 1953.

Sylvie STRUDEL, « Les citoyens européens aux urnes : les usages ambigus de l'article 8B du traité de Maastricht », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 1, 2002.

Michel VILLEY, *Le droit et les droits de l'homme*, PUF, Coll. Quadrige, 2008 (1983).