

La citoyenneté européenne : signification et perspectives dans le cadre du traité d'Amsterdam (Note)

The European Citizenship : Meaning and Prospects within the Treaty of Amsterdam

Cynthia Jean

Volume 28, numéro 4, 1997

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703806ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703806ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Jean, C. (1997). La citoyenneté européenne : signification et perspectives dans le cadre du traité d'Amsterdam (Note). *Études internationales*, 28(4), 735–753. <https://doi.org/10.7202/703806ar>

Résumé de l'article

Since the objective of the European Union is to be closer to Us citizens, the Treaty of Amsterdam contributes to the development and the significance of the European citizenship. Through a neo-liberal perspective, it strengthens, in both national and community levels, the compromise between democratic values, such as social justice and equity principle, and economic liberalism. While the social dimension of the European citizenship is reinforced, the specific rights provided only to Union's citizens are, however, marginalized. In order to explain this situation, the paper will first present the implications of the European citizenship, and then, analyze the main provisions of the draft treaty related to a stronger relationship between the Union and Us citizens.

La citoyenneté européenne : signification et perspectives dans le cadre du traité d'Amsterdam

Cynthia JEAN*

ABSTRACT — *The European Citizenship: Meaning and Prospects within the Treaty of Amsterdam*

Since the objective of the European Union is to be closer to its citizens, the Treaty of Amsterdam contributes to the development and the significance of the European citizenship. Through a neo-liberal perspective, it strengthens, in both national and community levels, the compromise between democratic values, such as social justice and equity principle, and economic liberalism. While the social dimension of the European citizenship is reinforced, the specific rights provided only to Union's citizens are, however, marginalized. In order to explain this situation, the paper will first present the implications of the European citizenship, and then, analyze the main provisions of the draft treaty related to a stronger relationship between the Union and its citizens.

Avec le Traité sur l'Union européenne (TUE), signé à Maastricht en 1992, la citoyenneté européenne est devenue le symbole de la légitimité démocratique de l'Union et l'instrument politique d'une volonté de rapprochement avec les nationaux des États membres. Le traité a en effet consacré le début d'une Europe démocratique en faisant de ces nationaux des citoyens *de jure* de l'Union. À ce statut, se sont rattachés un ensemble de droits, pouvant être exercés sur le territoire de l'Union sans égard à la nationalité, et une participation politique accrue au processus de décision communautaire.

En dépit de l'importance d'une telle initiative, les dispositions relatives à la citoyenneté européenne n'ont toutefois pas réussi à créer un fort sentiment d'appartenance à l'égard de l'Union. Le scepticisme des populations et le mécontentement lié aux effets pervers des politiques économiques et monétaires ont conduit les Conseils européens de Turin, Florence et Dublin à faire de la proximité des citoyens un axe central de la Conférence intergouvernementale de 1996 (CIG). Plus que jamais, l'Union entendait être « plus proche des citoyens », afin de répondre concrètement à leurs besoins et préoccupations¹.

* Étudiante à la maîtrise en relations internationales, Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval, Québec. Ce texte reprend quelques-uns des arguments du mémoire de l'auteure présenté, sous la direction du Professeur Dr. Jörg Monar, pour l'obtention du diplôme de maîtrise en études européennes au Collège d'Europe, Belgique.

1. Conseil européen de Turin, *Conclusions de la Présidence (extraits)*, 29 mars 1996 ; Rapport de la Présidence italienne au Conseil européen de Florence, *État des travaux de la Conférence intergouvernementale*, 21 et 22 juin 1996 ; Conseil européen de Dublin, *Conclusions de la Présidence*, 13 et 14 décembre 1996.

Le traité modifiant le TUE, les traités instituant les communautés européennes (TUCE) et certains actes connexes, mis au point par le Conseil européen d'Amsterdam au terme de la CIG les 16 et 17 juin 1997, traduit cette volonté des États membres. Les changements apportés constituent-ils toutefois de réelles avancées ? Quelle direction font-ils emprunter au développement de la citoyenneté européenne ?

Bien que le traité n'entrera en vigueur qu'au terme des procédures officielles de ratification², nous pouvons d'ores et déjà tenter de répondre à cette double interrogation en nous appuyant sur le texte signé à Amsterdam le 2 octobre 1997. Pour parvenir à y voir plus clair, la réflexion se présente en deux étapes. Dans un premier temps, la signification de la citoyenneté européenne est mise en rapport avec la nationalité et la citoyenneté d'État. Les liens intrinsèques entre ces deux concepts sont alors présentés, tout en insistant sur la singularité de la citoyenneté européenne et sa relation avec le capitalisme. En second lieu, une brève évaluation du traité introduit une analyse plus détaillée des principales dispositions visant à rapprocher l'Union des préoccupations des citoyens. À cet égard, cinq éléments méritent particulièrement d'être examinés : les modifications apportées aux dispositions portant sur la citoyenneté de l'Union, le développement d'un droit d'accès à l'information, le respect plus explicite des droits fondamentaux, la promotion de l'emploi et le renforcement de la politique sociale.

I – La signification de la citoyenneté européenne

Avant d'entreprendre l'analyse des dispositions du traité d'Amsterdam qui ont un impact sur la signification et le développement de la citoyenneté européenne, encore faut-il établir certains contours théoriques. Dans cette optique, la présente partie entend cerner la signification de la citoyenneté européenne en parallèle avec la citoyenneté nationale. L'importance de la nationalité et l'impact de la globalisation sont ainsi étudiés en rapport avec l'exercice des droits attachés à la citoyenneté. Le rôle central des États dans l'établissement du lien entre l'Union et les citoyens européens, de même que la relation entre la citoyenneté démocratique et le libéralisme économique sont exposés par la suite.

A — Les concepts de citoyenneté et de nationalité

La citoyenneté et la nationalité ont développé une longue histoire de rapports à l'origine de l'affirmation des peuples que nous connaissons aujourd'hui. Avec le temps, ces deux concepts se sont si rapprochés qu'il est souvent difficile de les distinguer. Pour les fins de notre analyse, la citoyenneté est considérée comme un statut démocratique offrant aux individus un en-

2. L'article 14 du traité d'Amsterdam prévoit que le traité sera ratifié conformément aux règles constitutionnelles de chacune des Hautes Parties Contractantes et qu'il entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt du dernier instrument de ratification.

semble de droits et de devoirs égaux, auxquels se greffe une participation politique dans une communauté définie et qui donne plus de légitimité à l'État souverain³. Au-delà des droits qu'elle confère, la citoyenneté, de par l'intégration à la communauté qu'elle sous-entend, renvoie également à la formation d'une identité basée sur des valeurs communes⁴. C'est alors que la nationalité, comme foyer identitaire et lien juridique entre l'individu et l'État, devient un facteur conditionnant l'acquisition de la citoyenneté. Dans l'affaire *Nottebohm*, la Cour internationale de Justice a défini la nationalité comme l'expression légale d'un lien unique entre l'individu et l'État ayant pour base un attachement social, une véritable connexion d'existence, d'intérêts et de sentiments jumelés à des droits et des devoirs réciproques⁵. C'est donc dire que la nationalité est un concept distinct de la citoyenneté, mais lié puisqu'il détermine qui sera détenteur des droits et des devoirs qui en découlent. Comme le rappelle O'Leary, « [i]t identifies who enjoys what legal consequences, rather than which legal consequences they enjoy. The latter task is left to citizenship⁶ ».

Lorsqu'on considère l'impact de la mondialisation, qui suppose le rétrécissement de l'espace et du temps à travers l'accélération des échanges transnationaux de toute sorte – biens, services, capital, personnes, pollution, crimes, etc.⁷, la relation entre la citoyenneté et la nationalité mérite toutefois certaines nuances. Dans la mesure où le contenu de la citoyenneté trouve une nouvelle source transnationale de droits et qu'apparaissent de plus en plus de ressortissants d'États tiers bénéficiant de certains droits de citoyenneté, la nationalité perd en signification. Cet effritement de la corrélation entre la nationalité et l'octroi de droits en Europe a conduit certains auteurs à parler de l'émergence d'une identité post-nationale⁸, d'une société civile supranationale⁹,

3. S. O'LEARY, *The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, University of Cambridge, Kluwer Law International, p. 15 ; N. HYLAND, C. LOFTUS and A. WHELAN, *Citizenship of the EU*, Institute of European Affairs, 1995, p. 9 ; S. JOHNSON, *European Citizenship*, David O'Keeffe (supervisor), Brugge, College of Europe, 1993 ; E. MEEHAN, *Citizenship and the European Community*, London, Sage, 1993, p. 4.
4. J. HABERMAS, « The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship », *Ratio Juris*, Vol. 9, n° 2, June 1996, p. 132 ; Y. SOYSAI, « Changing Citizenship in Europe. Remarks on Postnational Membership and the National State », in D. CESARANI and M. FULBROOK (dir.), *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, Routledge, 1996, p. 17 ; S. O'LEARY, *op. cit.*, p. 313.
5. *Liechtenstein v. Guatemala*, commonly known as the *Nottebohm* case, Second Phase, 6/4/1955 [1955], ICJ Reports 15, p. 23.
6. S. O'LEARY, *op. cit.*, p. 9.
7. G. BRETON et J. JENSON, « Globalisation et citoyenneté : quelques enjeux actuels », in C. ANDREW et al. (dir.), *L'ethnité à l'heure de la mondialisation*, ACFAS-Outaouais, Ottawa, 1992, p. 43 ; PARRY (1994), HELD and MCGREW (1994), repris dans B. JORDAN, *A New Social Contract ? European Social Citizenship : Why a New Social Contract Will Probably Not Happen*, EUI, Working Paper, Robert Schuman Centre, Florence : European University Institute, 1996, p. 18.
8. J. MONAR et R. BIEBER, *La citoyenneté de l'Union*, Luxembourg, Direction générale des études, Institut de politique européenne, Parlement européen, Document de travail W-5, 1995, p. 17 ; L. LEVI, « European Citizenship and Post-National Identity », *Federalist : A Political Review*, Pavia, Year 35, n° 1, 1993, p. 3.
9. M. EPAMINONDAS A., *European Citizenship*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994, p. 1.

d'une globalisation de la citoyenneté¹⁰. Ces concepts témoignent de la perméabilité des frontières et de la dissociation de plus en plus grande entre l'appartenance à une communauté nationale et la jouissance de droits civils et sociaux. Avec la mondialisation des marchés, l'intensification d'un discours global des droits de la personne et la multiplication des actions politiques non étatiques et transnationales, se dessine un « expansive membership¹¹ » qui repose davantage sur des critères autres que celui de la nationalité.

Cette tendance ne remet pas en question la primauté de la nationalité comme condition pour l'octroi du statut de citoyen et de la totalité des droits qu'il suppose. Comme le soulignent Monar et Bieber, « [u]n État peut certes conférer des droits et devoirs de citoyenneté à des non-nationaux mais, en règle générale, l'ensemble de ces droits et de ces devoirs est indissociablement lié à la nationalité¹² ». Les frontières fluides de l'« expansive membership » ne signifient pas que les États vont jusqu'à libéraliser leur définition de la citoyenneté, de façon à inclure plus facilement d'autres membres dans la communauté nationale. Les politiques d'immigration de plus en plus restrictives illustrent bien l'importance qu'attachent les populations au caractère distinct de leur identité¹³. À cela, s'ajoute également l'importance grandissante des partis d'extrême-droite dans des pays comme l'Autriche (Freedom Party), la Belgique (Vlaams Blok) ou la France (Front national)¹⁴.

La citoyenneté européenne est elle-même un exemple éloquent de la volonté des États de maintenir une place prépondérante à la nationalité dans l'octroi de droits aux citoyens, tout en cédant aux pressions de la mondialisation. D'une part, la jouissance des droits que possèdent les citoyens européens ne se limite pas aux frontières territoriales de leur État national. Elle s'étend aux quinze États membres, de telle sorte que les ressortissants de l'UE peuvent faire valoir des droits sur un territoire où ils ne sont pas des nationaux. C'est donc dire, comme Soysal, que la citoyenneté de l'Union rompt le lien entre le statut attaché à la citoyenneté et le territoire national¹⁵. D'autre part, la possession de la nationalité d'un État membre est la condition *sine qua non* de l'attribution de la citoyenneté européenne et des droits qui y sont rattachés (article 8 paragraphe 1 du TCE). Le critère de la résidence n'intervient pour les citoyens de l'Union qu'au niveau du droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et dans les municipalités. Pour les ressortissants des pays tiers, la résidence est plutôt la condition à remplir pour se voir octroyer les droits de présenter une pétition au Parlement et d'adresser une plainte au médiateur.

10. E. MEEHAN, *op. cit.*, p. 8.

11. Y. SOYSAL, *op. cit.*, p. 22.

12. J. MONAR et R. BIEBER, *op. cit.*, p. 5.

13. Commission européenne, *Les États membres de l'UE face à l'immigration en 1994. Montée de l'intolérance et rigueur accrue des politiques de contrôle*, RIMET, Emploi et affaires sociales, 1995, pp. 92-95.

14. B. LAFFAN, « The Politics of Identity and Political Order in Europe », *Journal of Common Market Studies*, 34/1, March 1996, pp. 88-89.

15. Y. SOYSAL, *op. cit.*, p. 19.

Hormis ces exceptions, le critère de la nationalité est pour eux un élément d'exclusion.

B — L'absence de lien direct entre les citoyens et l'Union

La citoyenneté européenne s'inscrit à l'intérieur d'un cadre juridique autonome, créateur de droits différents de ceux octroyés par les États membres. Par conséquent, deux systèmes de référence politique se superposent et se complètent. Dans la mesure où chacun d'eux exerce un pouvoir sur les citoyens européens, leur relation respective avec ces derniers prend forme dans un cadre spécifique. Selon Monar, « chacun des niveaux de cette <double citoyenneté> est relié à différents paliers d'autorité publique et établit et maintient une relation de droits, devoirs et une participation politique¹⁶ ».

La nature du lien entre les citoyens et chacun de ces deux niveaux d'autorité est toutefois fort différente. L'Union européenne n'est pas une entité choisie par des individus avec qui elle est en communion d'existence. Ses parties constituantes sont des États. Comme il n'existe pas une nationalité européenne, le lien avec les citoyens est créé indirectement par la nationalité des États. La Déclaration relative à la nationalité d'un État membre, annexée au TUE, établit clairement cet état de fait en spécifiant que « chaque fois que le traité instituant la Communauté européenne fait référence aux ressortissants des États membres, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel État membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'État concerné ». Les institutions communautaires, contrairement aux institutions des États membres, ne rencontrent pas, par ailleurs, les exigences traditionnelles de la représentation démocratique directe. Le Conseil et la Commission ne sont pas élus directement et le Parlement européen est toujours composé de représentants nationaux élus dans un système électoral non uniforme¹⁷. En fait, le système de représentation de la Communauté s'articule plutôt autour d'intérêts. Le Conseil représente ceux des États (article 146 du TCE) et la Commission, l'intérêt général (article 157). Quant au Parlement, l'article 137 et son élection au suffrage universel font de lui un organe représentant l'intérêt des peuples. Cependant, le manque d'uniformisation de la procédure et la faiblesse de ses compétences législatives ne reproduisent pas le lien constitutionnel censé exister entre les citoyens électeurs et l'exercice souverain du pouvoir¹⁸.

En raison de ces lacunes, les États membres ont refusé de donner un effet direct à la plupart des droits rattachés à la citoyenneté. Ainsi, hormis l'octroi lui-même de la citoyenneté et les droits de pétition devant le Parlement et

16. J. MONAR, *A Dual Citizenship in the Making : the Citizenship of the Union and its Reform*, p. 11, non publié.

17. S. O'LEARY, *op.cit.*, p. 21.

18. C. CLOSA, « The Concept of Citizenship in the Treaty of European Union », *Common Market Law Review*, Dordrecht, 29/6, December 1992, p. 1144.

celui de porter plainte au médiateur, la mise en œuvre et le respect des droits rattachés à la citoyenneté européenne dépendent des lois nationales¹⁹.

Le rôle des États est donc central pour la signification et la portée de la citoyenneté européenne. Ce sont eux qui définissent les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité et qui, par conséquent, déterminent ceux qui seront des citoyens européens. Lorsque l'Allemagne octroie automatiquement sa citoyenneté aux habitants de l'Allemagne de l'Est ou que les Pays-Bas décident d'autoriser les citoyens à être bipatrides pour favoriser la naturalisation de leurs résidents permanents, la décision a un impact sur le nombre de citoyens européens²⁰. De la sorte, les définitions unilatérales de la nationalité, de même que les conditions de naturalisation se trouvent à catégoriser les populations et à établir sous quels critères les « exclus » peuvent devenir citoyens. Puisqu'il n'est pas possible pour l'Union de fixer sa propre définition, elle ne peut que reproduire les différenciations que créent les États. La relation entre les citoyens et l'Union se réalise ainsi à travers les États. Bien que la citoyenneté européenne relève du droit communautaire, elle tire son existence de la citoyenneté nationale et sa portée des interventions étatiques.

C — La relation entre la citoyenneté démocratique et le libéralisme économique

La démocratie est pour *tous* les citoyens le droit à avoir des droits et libertés qui autorisent une participation politique empêchant l'État d'avoir un contrôle total sur la société et ce qu'il administre. La démocratie fournit un cadre, en effet, pour la régulation de l'État de droit. Elle délimite son champ d'action et sous-tend par le fait même ses rapports avec la société civile. Elle suppose ainsi des principes dynamiques de droits et libertés qui favorisent l'expression de différends, mais qui trouvent des instances de résolution dans une logique de compromis. La relation complexe entre son principe égalitaire et le libéralisme économique en fournit un exemple révélateur.

Sous l'égide de la *pax americana*, un compromis institutionnel s'est effectivement réalisé entre les partisans du libéralisme économique pur et dur, les artisans d'une resocialisation de l'économie et les opposants au despotisme salarial²¹. En échange du triomphe des rapports de production, des libertés et des initiatives économiques, l'État est devenu providence et ses institutions ont créé un filet de sécurité sociale afin de pallier aux inégalités. Tel le « complément naturel de la démocratie²² », l'État-providence a pris en charge les risques individuels et collectifs reliés aux aléas du marché, afin de créer les

19. J. MONAR, *op.cit.*, p. 13.

20. S. O'LEARY, *op.cit.*, p. 46 ; Y. SOYSAL, *op. cit.*, p. 22.

21. C. LEVASSEUR, « Gouverner l'insécurité sociale : la centralité du politique dans la construction de l'État-providence contemporain », *Lien social et politique*, Montréal, n° 33, printemps 1995, p. 51.

22. B. MAJNONI D'INTIGNANO, *La protection sociale*, Paris, Le Livre de Poche, 1993, p. 47.

conditions propices à la réalisation de l'égalité des citoyens²³. C'est donc dire que la citoyenneté moderne, imbriquée dans le développement du capitalisme et de l'État-providence, suppose des droits sociaux, au même titre que les droits civils et politiques²⁴. Avec la crise économique qui met un terme à trente années de croissance ininterrompue, la massification de la population sans emploi et la mondialisation de l'économie, les structures de l'État-providence sont toutefois remises en question²⁵. Après avoir été la clef de voûte du processus de restructuration des rapports salariaux, après avoir redécoupé les frontières entre le privé et le public, les États-providence doivent depuis les années 1980 faire face à la déstabilisation du système²⁶. Sans être menacés de disparition, les États-providence sont tout de même appelés à faire des ajustements importants. Dans la plupart des cas, les contraintes de la compétitivité se sont traduites par un resserrement de la protection sociale²⁷. Dans un même élan de rigueur économique, les États membres de l'UE se sont tournés vers les institutions communautaires pour parvenir à arracher aux marchés internationaux la place qui leur est due. Devant l'importance que gagnaient leurs décisions économiques (marché commun, union économique et monétaire), la création d'une citoyenneté européenne devait toutefois servir d'instrument de légitimation démocratique.

Les États-providence membres de l'Union ont en effet reproduit à l'échelle communautaire leurs compromis nationaux entre le libéralisme économique et les valeurs démocratiques telles que l'égalité des conditions et la justice sociale. La citoyenneté démocratique européenne ne sert-elle pas, un tant soit peu, à contrebalancer par une égalité de droit les inégalités de fait qui sous-tendent le système libéral d'intégration? L'article 8 du TCE, qui confère les mêmes droits pour tous les citoyens, ainsi que l'article 117, consacrant « l'égalisation dans le progrès » des conditions de vie et de travail, répondent à cette logique. Certes, l'Union n'est pas une « machine à indemniser²⁸ » comme peut l'être l'État-providence, mais l'équation entre, d'un côté, l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et, de l'autre, la promotion d'un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, n'évoque-t-elle pas un compromis semblable à celui réalisé dans les États membres²⁹? Comme eux, l'Union européenne est complice du monde marchand. Souvent identi-

23. A. NOËL, « Vers un nouvel État-providence ? Enjeux démocratiques », *Politique et Sociétés*, n° 30, 45^e année, automne 1996, Société québécoise de science politique, pp. 13-14.

24. T.H. MARSHALL (1965) repris dans G. BRETON et J. JENSON, *op.cit.*, pp. 38-39 ; E. MEEHAN, *op.cit.*, p. 2.

25. A. NOËL, *op.cit.*, p. 3 ; Y. MENY et J.-C. THOENING, « Le « Welfare State » : un champ privilégié pour l'analyse », *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p. 46.

26. C. LEVASSEUR, « État-providence et libéralisme économique : gouverner à distance l'insécurité sociale », *Prévenir*, Paris, n° 29, automne 1995, pp. 81-82 et 97-98.

27. G. BOISMENU et A. NOËL, « Le restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 24, 1995, p. 82 ; G. BRETON et J. JENSON, *op.cit.*, p. 52.

28. P. ROSANVALLON, « Les limites de l'État passif-providence », *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1995, p. 107.

29. Article 2, TCE, dont le contenu est repris dans le traité d'Amsterdam.

fiée comme le bouc émissaire de tous les maux³⁰, elle cherche de plus en plus à apaiser les effets de sa participation active dans la sphère économique pour mieux la faire accepter.

Le désenchantement des citoyens à l'égard de leur économie nationale³¹ et les pressions qu'ils ont exercées sur les États pour une Europe plus sociale³² sont en grande partie responsables de la recherche d'un meilleur équilibre entre les libertés économiques et l'égalité des conditions. Dans chaque pays se sont affirmés des mouvements de défense de l'emploi et des services publics, qu'il s'agisse des internes en France, des routiers au Danemark, des grévistes britanniques ou des manifestants italiens et espagnols descendus dans la rue pour protester contre les mesures budgétaires de leur gouvernement respectif³³. À plus grande échelle, s'est également produite l'« euro-manifestation » qui a suivi le projet de fermeture d'une usine Renault en Belgique³⁴. Les gouvernements des États membres ont bien senti la pression populaire. De la même façon qu'ils avaient dû bâtir des systèmes nationaux de protection sociale, ils devaient maintenant donner plus de sens à l'égalité démocratique au niveau communautaire afin de cautionner davantage l'éradication des barrières commerciales et financières. Pour légitimer l'ouverture grandissante de leurs marchés et apaiser les sentiments d'insécurité des citoyens, ils ont finalement convenu de certaines dispositions dans le traité d'Amsterdam qui tentent de répondre aux attentes des citoyens. Le titre sur l'emploi, l'interdiction générale de discrimination et l'intégration du Protocole social dans le droit communautaire, en sont quelques exemples. Mais quel poids donner à ces initiatives lorsqu'à l'intérieur des États les fondements mêmes de l'interventionnisme s'effritent et que les droits sociaux sont particulièrement remis en cause ? Voilà une question à laquelle tente de répondre la prochaine section.

II – Le traité d'Amsterdam et la citoyenneté européenne

La volonté de rapprocher l'Union de ses citoyens a conduit les États membres à tenter de réaliser certaines avancées dans des domaines comme l'emploi, la politique sociale et les droits fondamentaux. Le développement de la citoyenneté européenne, en termes de droits spécifiques réservés explicitement aux citoyens de l'Union, a toutefois été marginalisé lorsqu'on consi-

30. B. CASSEN, « La faute à Bruxelles ? », *Le Monde Diplomatique*, mars 1994, p. 11.

31. L'Eurobaromètre (n° 44.1) indiquait en décembre 1995 le peu de confiance des citoyens européens en leur économie. Les « pessimistes », qui envisageaient une situation économique pire encore dans le futur, étaient deux fois plus nombreux que les « optimistes ».

32. F. LEMAITRE et M. SCOTT, « Belges et Français se mobilisent pour une Europe sociale », *Le Monde*, 18 mars 1997, p. 18.

33. M. GREFFRATH, « Mobilisations sociales en Europe. Le modèle allemand bat de l'aile », *Le Monde diplomatique*, n° 513, 43^e année, décembre 1996, p. 1.

34. A. LEBAUDE, « Les malentendus de l'Europe sociale », *Le Monde*, 5 avril 1997, p. 6.

dère les lacunes relatives au renforcement des dispositions se rapportant à la deuxième partie du TCE³⁵.

En effet, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre (article 8b) n'a pas été étendu aux référendums locaux et aux élections infra-nationales, comme le souhaitent pourtant des pays comme l'Autriche et l'Italie³⁶. Le droit à la protection diplomatique et consulaire (article 8c) souffre toujours du manque d'uniformité des dispositions nationales et de l'absence d'un cadre juridique communautaire clairement défini³⁷. De la même façon, les principaux droits civiques examinés par les délégations lors de la CIG³⁸, tels que les droits de demander directement aux institutions de l'Union d'adopter des mesures normatives, de créer des partis politiques européens, d'avoir une éducation tenant compte des valeurs communes européennes et de disposer d'un service humanitaire européen volontaire, n'ont pas trouvé les appuis nécessaires pour leur insertion dans le nouveau traité.

En fait, les États qui tiennent à s'engager à l'échelle communautaire dans des domaines aussi porteurs de souveraineté sont encore minoritaires. Dès lors, il devient difficile de renforcer les droits spécifiques inhérents à la citoyenneté européenne. Les leçons tirées des référendums danois et français de 1992 expliquent également le refus des États membres d'aller plus loin à cet égard. Les États veulent éviter la répétition de telles surprises et recherchent avant tout l'acceptabilité d'un nouveau traité sans trop de complications lors de la ratification. Ils sont donc plus enclins à réaliser des compromis sur des principes d'ores et déjà agréés par l'opinion populaire, comme un plus grand respect des droits fondamentaux ou la nécessité d'un meilleur équilibre entre les politiques économiques et sociales, que sur des matières qui ébranlent les repères nationaux.

Dans sa dimension sociale, qui n'est pas incluse dans la deuxième partie du TCE, la citoyenneté européenne a toutefois gagné en signification. Les progrès relatifs que représentent les dispositions sur l'emploi et la politique sociale contribuent à donner un sens à la citoyenneté démocratique européenne. Ils nourrissent le compromis entre l'égalité des conditions et les libertés économiques qui est au cœur de son existence. C'est pourquoi le texte

35. La deuxième partie du TCE consacre, aux articles 8A à 8C, les droits exclusifs des citoyens européens à circuler et séjourner librement sur le territoire des États membres, à voter et se porter candidats aux élections du Parlement européen et dans les municipalités, peu importe où ils résident sur le territoire, et à bénéficier de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre. L'article 8D établit, quant à lui, le droit de pétition devant le Parlement européen et le droit de s'adresser au médiateur. Les mêmes droits sont cependant offerts à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre aux articles 138D et 138E.

36. Parlement européen, *Fiche thématique sur la citoyenneté européenne*, n° 10, Secretariat Working Party, Task Force « Conférence intergouvernementale », Luxembourg, 20 février 1997, pp. i-iv.

37. J. MONAR et R. BIEBER, *op.cit.*, p. 46.

38. Parlement européen, *Fiche thématique sur la citoyenneté européenne*, *op. cit.*, p. 13.

qui suit se penche tant sur les dispositions propres de la citoyenneté européenne, que sur d'autres mesures qui cherchent tout autant à rapprocher les citoyens de l'Union.

A — Les modifications apportées aux dispositions de la deuxième partie du TCE

À défaut d'un renforcement notable des droits spécifiques accordés aux citoyens européens à la deuxième partie du TCE, le traité d'Amsterdam apporte certains changements aux articles 8, 8A et 8D qui méritent tout de même d'être soulignés.

À l'article 8, le paragraphe 1 est modifié de façon à préciser que « la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». En fait, cet ajout ne fait que réitérer ce que le compromis d'Édimbourg avait déjà établi pour s'assurer de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht au Danemark. D'un point de vue juridique, il serait sans conséquence parce que superflu. Politiquement, cette tautologie affiche toutefois une certaine méfiance à l'égard de l'Union et peut introduire, de la sorte, une distance encore plus grande entre elle et les citoyens.

Pour ce qui est de l'article 8A, portant sur les droits de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, le traité prévoit un rôle plus grand du Parlement dans l'adoption de dispositions visant à faciliter l'exercice de ces droits. De l'avis conforme du Parlement européen, il est maintenant question de co-décision. Ce point positif est toutefois bien vite éclipsé par le nouvel article 73 J qui étendra, dans les cinq années suivant l'entrée en vigueur du traité, le droit de circuler librement à toute personne, qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants de pays tiers.

Finalement, un nouveau droit d'écrire à toute institution ou organe de la Communauté est consacré à l'article 8D pour les citoyens européens. Ces derniers pourront recevoir une réponse rédigée dans la même langue. Aucun délai n'est cependant imposé. Compte tenu du fait qu'il ne s'agit pas d'un droit de demander aux institutions de l'Union l'adoption de mesures normatives, cet ajout est d'importance relative. En aucune façon, il n'est clairement admis que les citoyens peuvent participer directement au processus conduisant à l'adoption des actes communautaires.

B — Le développement d'un droit d'accès à l'information

S'il est un droit qui puisse donner plus de valeur à la légitimité des activités de l'Union, c'est bien celui qui permettrait aux citoyens d'être plus informés. Il s'agit d'un élément démocratique essentiel dont est tributaire toute relation de confiance entre les citoyens et l'instance dont émanent les prescriptions auxquelles ils doivent se soumettre. Dans cet esprit, le traité d'Amsterdam insère, à l'article A du TUE, le respect du principe d'ouverture

dans les décisions prises à l'intérieur de l'Union. En dépit des réserves qu'exprimait la France à ce titre lors de la CIG³⁹, il fut également possible, à l'article 191A, de consacrer le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission à tout citoyen de l'Union et à toute personne physique ou morale, résidant ou ayant son siège dans un État membre. Pour être mis en œuvre, ce droit requiert l'adoption, dans les deux ans, de limites et principes communs aux trois institutions. Il appartiendra ensuite à chacune d'élaborer dans son règlement intérieur les conditions particulières d'accès à ses documents.

Contrairement à ce que souhaitaient le Groupe de réflexion mis en place par la Communauté, la Commission européenne, le Parlement et la Commission de Venise créée par le Conseil de l'Europe, le droit d'accès aux documents des institutions communautaires ne figure pas dans la partie II du TCE comme un droit réservé aux citoyens européens⁴⁰. La solution retenue par les États membres privilégie une approche plus générale qui introduit une disposition séparée des droits spécifiques octroyés aux citoyens européens. Bien que le champ d'application soit limité au pilier communautaire, cette initiative signale clairement aux citoyens que l'Union se veut plus accessible. Indirectement, un droit à l'information pourrait bien prendre racine à partir de cette base juridique plus solide.

C — Le respect plus explicite des droits fondamentaux

La protection des droits fondamentaux dans le cadre du traité d'Amsterdam s'est avérée propice au développement d'une communauté partageant les mêmes valeurs. La résistance du gouvernement conservateur britannique laissait pourtant prévoir certaines difficultés, lui qui « ne [considérait] pas que l'Union européenne soit le cadre adéquat pour la conservation des droits fondamentaux ni pour l'introduction d'une clause générale interdisant la discrimination en matière de sexe, d'orientation sexuelle, de race, de religion, d'âge ou d'incapacité⁴¹ ». Avec l'impulsion nouvelle que la victoire travailliste a donnée aux négociations de la CIG en cette matière, la volonté d'agir des États a finalement conduit à l'insertion de dispositions qui contribuent véritablement à la sauvegarde et au respect des droits fondamentaux à l'intérieur de l'Union. Les mécanismes de sanction, la disposition générale sur la non-discrimination

39. Parlement européen, *Positions résumées des États membres et du Parlement européen sur la Conférence intergouvernementale de 1996*, Task Force « Conférence intergouvernementale », Luxembourg, 4 décembre 1996, p. 10.

40. 1996 IGC – *Reflection Group Report and Other References for Documentary Purposes*, Luxembourg, Office for Official Publications of the EC, 1996 ; Conseil de l'Europe, *Commission européenne pour la démocratie par le droit*, Contribution de la Commission de Venise à la Conférence intergouvernementale de 1996, Strasbourg, 27 février 1996 ; Parlement européen, *Fiche thématique sur la citoyenneté européenne*, op. cit.

41. *Livre blanc du Royaume-Uni sur la CIG*. « Une association de nations », repris dans Parlement Européen, *Fiche thématique sur la citoyenneté européenne*, op. cit., p. 25.

et l'extension du contrôle juridictionnel de la Cour de justice en sont trois exemples⁴².

À propos des mécanismes de sanction, le nouvel article F.1 du traité prévoit que le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, peut constater à l'unanimité l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article F, paragraphe 1. Des mesures peuvent alors être prises en vue de suspendre certains droits découlant de l'application du traité, y compris le droit de vote au sein du Conseil. En fonction de l'évolution de la situation, le Conseil peut décider de modifier ces mesures.

À l'article 6A, l'interdiction générale de discriminer est établie indirectement lorsqu'il est stipulé que « le Conseil, statuant à l'unanimité [...], peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». Cet article trouve toute sa force dans le fait qu'il permet de remédier à l'impossibilité d'agir de la Communauté. Désormais, l'adoption de directives dans ces domaines peut être envisagée⁴³. La longue liste des catégories de discrimination complète d'ailleurs l'interdiction de discriminer en raison de la nationalité, déjà prévue à l'article 6. Elle s'explique par les implications juridiques, économiques et financières que supposent de tels ajouts.

Quant à l'extension du contrôle de la Cour de justice au domaine des droits fondamentaux, elle fait suite aux lacunes que présente la disposition de portée générale qu'est l'article F paragraphe 2. Cet article énonce, en effet, que l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950 (CEDH) et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Or, la Cour a toujours refusé de se considérer officiellement liée par la Convention. Pour qu'elle le soit, la Communauté devait en premier lieu modifier le traité pour créer des compétences communautaires internes en cette matière et ensuite adhérer à la CEDH⁴⁴. Les complications que suscite un tel scénario (refus du Royaume-Uni de créer de nouvelles compétences communautaires; difficulté d'adhésion à la CEDH sans adhésion préalable au Conseil de l'Europe; problèmes de l'amendement de la convention pour permettre l'accession des organisations internationales, de la ratification des États membres du Conseil de l'Europe et de la représentation de la Communauté dans les organes de contrôle), ont conduit les États membres à privilé-

42. Commission européenne, *Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam*, Task-force « Conférence intergouvernementale », Bruxelles, 7 juillet 1997, p. 1.

43. European Anti-Poverty Network (EAPN), *Déclaration d'EAPN sur le résultat de la Conférence intergouvernementale*, Bruxelles, 8 juillet 1997, p. 1; Commission européenne, *Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam*, op. cit., p. 2.

44. Avis 2/94 du 28 mars 1996, rendu par la Cour en vertu de l'article 228 du traité CE, p. I - 1789.

gier l'option d'une extension du contrôle juridictionnel de la Cour par le biais d'une modification aux articles F et L du TUE⁴⁵.

Ainsi, le traité d'Amsterdam fait en sorte que l'article F, paragraphe 1, ajoute aux principes de la démocratie qui fondent l'Union, la liberté, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de même que l'État de droit. À l'article O, la conformité à ces principes devient une condition d'admission pour les pays candidats à l'UE. L'article L, quant à lui, rend justiciable l'article F paragraphe 2 de façon à incorporer la CEDH dans le droit communautaire, tout en investissant la Cour de justice du contrôle juridictionnel. La Cour de justice voit ainsi peser sur elle l'obligation de sauvegarder et de faire respecter les droits fondamentaux dans le cadre de la structure communautaire. Les droits de la Convention ne sont pas contrôlés par le système externe de la Cour européenne des droits de l'Homme, mais ils s'imposent tout de même aux autorités communautaires. Il ne s'agit toutefois que d'une simple constitutionnalisation de l'acquis jurisprudentiel, sans la création de compétence spécifique.

Cette situation mérite certaines remarques. D'abord, le fait que la Communauté évite le contrôle de la Cour européenne des droits de l'Homme supposera deux ordres juridiques concurrents. Le chevauchement des juridictions entre la Cour de justice et la Cour européenne pourra semer la confusion et menacer la primauté du droit communautaire. Devant des jurisprudences différentes, que feraient les cours nationales ? Un État, appliquant une directive communautaire qui ne viole pas les droits fondamentaux aux yeux de la Cour de justice, pourrait tout de même se voir jugé par la Cour de Strasbourg à la lumière des droits que pourraient faire valoir ses nationaux. Si la Cour européenne des droits de l'Homme conclut alors qu'il y a violation, un problème sérieux serait soulevé. La Cour constitutionnelle allemande ayant déjà statué qu'elle n'appliquerait la primauté du droit communautaire que s'il respectait les droits fondamentaux⁴⁶, un tel scénario la conduirait sûrement à respecter avant tout le jugement de la Cour de Strasbourg. Il faudra ainsi espérer que les juges se complètent sans trop se contredire et qu'une certaine coopération s'établisse.

En second lieu, ne pas adhérer à la CEDH signifie également pour les individus une protection juridictionnelle amoindrie⁴⁷. L'article 173 du TCE limite le droit de recours de toute personne physique ou morale aux décisions dont elle est la destinataire et qui la concernent directement et individuellement. Pour garantir aux citoyens une protection effective, il y aurait donc lieu d'élargir leur droit d'action en leur permettant de faire valoir directement à la Cour de justice la violation d'un droit fondamental.

45. Conférence des représentants des Gouvernements des États membres, *Objet : Droits fondamentaux et non-discrimination*, CONF/3827/97, Bruxelles, 26 février 1997, p. 2.

46. Cour constitutionnelle de Karlsruhe, 2^e Chambre, Jugement du 12 octobre 1993.

47. Parlement européen, *Fiche thématique sur les droits fondamentaux*, n° 22, Task-Force « Conférence intergouvernementale », Luxembourg, 9 octobre 1995, p. 8 ; Cour de justice. Avis 2/94 du 28 mars 1996, p. 1 – 1774.

D — La promotion de l'emploi

Avec comme toile de fond la volonté de faire contrepoids à la rigueur économique qu'imposent les politiques communautaires, l'emploi est devenu dans le traité d'Amsterdam l'un des thèmes centraux du rapprochement de l'UE avec ses citoyens. Avant même la conclusion de la CIG les 16 et 17 juin 1997, les victoires des socialistes français et britanniques, portant à douze le nombre de gouvernements comprenant des partis de gauche, laissaient présager des développements à cet égard. Comme l'écrivait Buerkle, tous les socialistes s'entendaient sur la nécessité de nouvelles dispositions qui exigeraient des États membres une coordination de leur politique d'emploi, au même titre qu'ils coordonnent leurs efforts pour réduire les déficits et l'inflation⁴⁸. La position bien arrêtée du gouvernement français a particulièrement contribué à faire accepter à l'Allemagne l'introduction de dispositions sur l'emploi en échange de l'adoption du Pacte de stabilité⁴⁹. C'est ainsi que la promotion d'un niveau élevé d'emploi est devenue l'un des objectifs qui anime l'action de la Communauté et qui fait dorénavant l'objet d'une stratégie coordonnée au niveau communautaire.

En effet, les modifications apportées à l'article B du TUE font en sorte que l'Union se donne non seulement pour objectif de promouvoir le progrès économique et social, mais également un niveau d'emploi élevé. Dans cet esprit, le traité prévoit par un nouveau point, à l'article 3 du TCE, que l'action de la Communauté devra comporter la promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des États membres, en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi.

Le nouveau titre VI A sur l'emploi (articles 109^N – 109^S), inséré après le titre VI relatif à la politique économique et monétaire, établit les mécanismes de cette coordination. Désormais considérée comme une « question d'intérêt commun », la promotion de l'emploi prend la forme d'une action coordonnée annuellement à partir de lignes directrices, établies par le Conseil et compatibles avec les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté⁵⁰. Dans l'élaboration de leurs politiques de l'emploi, les États doivent tenir compte de ces lignes directrices. Leur mise en œuvre est d'ailleurs examinée par le Conseil sur la base de rapports annuels transmis par les États. S'il le juge approprié, le Conseil peut adopter des « actions d'encouragement » (article 109^R) ou adresser des recommandations aux États membres (article 109^Q (4)). Un Comité de l'emploi est également institué par l'article 109^S. La Commission et les États membres en nomment chacun deux membres. Chargé de consulter les partenaires sociaux – Confé-

48. T. BUERKLE, « Despite Rule By the Left, No Pink Wave for Europe », *International Herald Tribune*, June 6, 1997, p. 7.

49. A. FRIEDMAN, « Deal on Euro Looks Likely. With a Pledge on Jobs, France Would Ratify », *International Herald Tribune*, June 11, 1997, pp. 1, 9.

50. Il convient de souligner que le Conseil statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi (article 109^Q).

dération européenne des syndicats (CES), Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) et Comité européen de l'entreprise publique (CEEP) –, le comité a pour mission de suivre l'évolution de la situation de l'emploi, de formuler des avis et de contribuer à la préparation des délibérations du Conseil. Dans les conditions prévues aux articles 5A et K12, relatifs à l'instauration d'une coopération plus étroite et à la possibilité pour ce faire de recourir aux institutions communautaires, les dispositions du titre VI A sont soumis au contrôle de la Cour de justice (article 1 nouveau paragraphe c) du TUE).

En introduisant ainsi une base juridique et un cadre institutionnel pour consolider les efforts pour l'emploi, le titre sur l'emploi du traité d'Amsterdam représente un premier pas vers un meilleur équilibre des objectifs sociaux et économiques. Pour la Commission, le traité constitue une base crédible pour la coordination dans l'Union européenne des mesures pour l'emploi. Il y a concordance entre les résultats de la CIG en cette matière et la revalorisation de l'emploi qu'elle attendait, à travers des actions de coordination et d'impulsion clairement légitimées au niveau européen⁵¹. Il est vrai que pour la première fois les États « s'attachent » à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi afin d'apporter à un problème généralisé une solution inspirée d'une analyse plus globale.

S'il s'agit d'une innovation, le titre sur l'emploi risque pourtant d'avoir une portée plutôt limitée. Contrairement à la politique budgétaire et monétaire, aucune contrainte réelle ne pèse sur les politiques de l'emploi des États⁵². Les recommandations ne seront pas rendues publiques et aucune sanction n'est prévue si l'État persiste à faire cavalier seul. La Communauté doit pleinement respecter les compétences des États membres en ce domaine (article 109P (1)). Presque inmanquablement, la question de l'emploi est abordée de façon à mieux l'adapter à la logique du marché. Ce penchant néolibéral se reflète dans des dispositions comme les articles 109N et 109O, où les États membres s'attachent en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter à l'évolution de l'économie⁵³ en vue d'atteindre, d'une manière conforme aux grandes orientations des politiques économiques, la réalisation des objectifs de progrès économique et social et de niveau d'emploi élevé. Or, il est clair à l'article B du TUE et à l'article 2 du TCE que ces objectifs se réalisent avant tout par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par des politiques qui visent la coordination des politiques d'emploi et des politiques économiques

51. Commission européenne, *Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam*, op. cit., p. 1 ; Direct Info : 02-07-97, CIG : des instruments importants de lutte contre le chômage, <http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/dirinf/fr/d970702.htm> ; *Europe sociale magazine*, « Pour une refondation de l'Union européenne », n° 7, juillet 1996, p. 6.

52. European Anti-Poverty Network (EAPN), op. cit.

53. Voir également l'ajout du considérant au préambule du TCE visant à promouvoir le développement du niveau de connaissance le plus élevé possible par un large accès à l'éducation et par la mise à jour permanente des connaissances.

dans le respect du principe d'une économie ouverte où la concurrence est libre.

La coordination des politiques sur l'emploi est donc le pendant démocratique des politiques économiques créatrices d'inégalités. Plus faibles, les politiques sur l'emploi doivent répondre aux exigences de la compétitivité et se soumettre entièrement à la bonne volonté des États. Voyant le jour dans un contexte austère de coupures et de replis, le titre sur l'emploi n'a pas dégagé de dotation budgétaire supplémentaire⁵⁴. Les mesures d'encouragement et les projets pilotes visant à favoriser la coopération des États dans leurs actions pour l'emploi, dépendront ainsi des sommes disponibles. Dans une telle situation, il ne reste plus qu'à voir ce que la Communauté et les États seront en mesure de réaliser.

E — Le renforcement de la politique sociale

Toujours dans l'esprit du rapprochement entre les citoyens et l'Union, le traité d'Amsterdam prévoit l'incorporation du Protocole sur la politique sociale dans le droit communautaire. Rendue possible grâce à l'accession du Royaume-Uni aux dispositions du titre VIII du nouveau traité, cette intégration est opérée, pour l'essentiel, en conservant la décision à l'unanimité (article 118 (3))⁵⁵. La communautarisation du Protocole s'est, en effet, effectuée à ce prix. Comme aime à dire le nouveau Premier ministre britannique pour justifier sa décision politique, « [o]thers wanted to extend QMV [qualified majority voting] in the Social Chapter, which could have affected our companies even if they were not party to the Chapter. Because we were in it, we were able to stop this⁵⁶ ».

À l'article 117 du traité, la « nécessité » pour les États de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, devient un « objectif » partagé par la Communauté et les États membres. Il est renforcé par l'ajout d'autres objectifs qui permettent un niveau d'emploi élevé et durable, de même que la lutte contre les exclusions. La référence à la Charte sociale du Conseil de l'Europe, signée à Turin en 1961, et à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 de l'article 117, paragraphe 1, est d'ailleurs à souligner. À défaut d'une déclaration ou d'une énumération précise des droits et libertés contenues dans les traités institutifs (exceptions faites ici des quatre libertés fondamentales), cette mention, présente également dans le préambule du TUE, fait figure de repère pour la politique sociale.

À l'article 118, le traité prévoit un rôle plus important de la Communauté, afin de soutenir et compléter l'action des États membres dans un éventail de domaines élargi. L'intégration des personnes exclues du marché du

54. Direct Info : 02-07-97, *Budgets : Pour la présidence luxembourgeoise, un dialogue ouvert PE/Conseil s'impose*, <http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/dirinf/fr/d970702.htm>.

55. Commission européenne, *Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam*, op. cit., p. 5.

56. *Statement by the Prime Minister, Mr Tony Blair*, House of Commons, 18 June 1997, p. 2, <http://www.fco.gov.uk/texts/1997/jun/18/commons.txt>.

travail fait alors son apparition dans le traité, accompagnée de la possibilité nouvelle pour le Conseil d'adopter, selon la procédure de co-décision, des « mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'information et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences afin de lutter contre l'exclusion sociale ». Il va sans dire qu'il s'agit là d'une avancée importante.

Les articles 118 A, B et C encadrent de leur côté la promotion par la Commission de la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire, leur dialogue et l'encouragement par la Commission de la coopération entre les États membres dans tous les domaines de la politique sociale. Le dialogue des partenaires sociaux peut conduire à des relations conventionnelles, y compris des accords (article 118B). Leur mise en œuvre intervient soit selon les procédures propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 118, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission. Il est donc clair que les accords convenus au niveau communautaire selon les règles des États membres n'impliqueront, pour leur part, aucune obligation directe d'application ou de transposition (déclaration en annexe sur l'article 118B (2)).

Pour ce qui est de l'article 119, il offre une nouvelle base juridique à l'égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes au travail. Dorénavant, le Conseil peut assurer l'application de ce principe en adoptant des mesures. Des mesures de discrimination positive sont d'ailleurs possibles dans le but d'offrir des avantages spécifiques visant à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté. Pour une application au-delà du domaine social, l'égalité entre les hommes et les femmes devient une des missions de la Communauté énumérées à l'article 2 et un objectif recherché dans le cadre des actions visées à l'article 3.

Les dispositions qui portent explicitement sur la réalisation des objectifs de la politique sociale cachent mal, quant à elles, le fait qu'au niveau de l'Union les droits sociaux sont d'abord pensés en termes économiques⁵⁷. Comme le souligne O'Leary, « the Community's objectives are not themselves ideologically neutral. [...] The economic constitution of the Union is clearly that of a liberal economic order which therefore gives priority to the allocation function of public policy over distributional objectives⁵⁸ ». Tout en intégrant de nouvelles dispositions sociales dans le traité, les États se sont effectivement assurés qu'elles ne puissent pas menacer le primat de la croissance. L'article 117, aux deuxième et troisième paragraphes, spécifie que les mesures adoptées doivent tenir compte de la « nécessité de maintenir la compétitivité

57. P. SPICKER, « Subsidiarity », *Journal of European Social Policy*, 1 (1), 1991, p. 8 ; E. MEEHAN, *op. cit.*, p. 60.

58. S. O'LEARY, « The Social Dimension of Community Citizenship », in A. ROSAS and E. ANTOLA (dir.), *A Citizen's Europe*, London, Sage, 1995, p. 180.

de l'économie de la Communauté » et être le fruit tant du fonctionnement du marché commun que des procédures prévues par le traité. L'article 118 (2) prévoit, pour sa part, que le Conseil peut arrêter des prescriptions minimales guidant l'action de la Commission, lorsqu'il s'agit de domaines où il ne statue pas à l'unanimité, afin d'« éviter d'imposer des contraintes [...] telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises ». Il va sans dire que les dispositions portant sur la politique économique et monétaire du traité n'accordent pas une telle importance au niveau élevé d'emploi et de protection sociale. Les États membres doivent conduire leurs politiques économiques en vue de contribuer à la réalisation de cet objectif (article 102A), mais ils n'interfèrent pas directement dans leur élaboration.

Conclusion

Aux questions posées en introduction, pour savoir si les changements apportés par le traité d'Amsterdam constituent de réelles avancées et quelle direction ils font emprunter au développement de la citoyenneté européenne, nous pouvons donc répondre que les principales dispositions du traité, visant à rapprocher l'Union des préoccupations des citoyens, représentent l'amorce d'un meilleur équilibre entre les valeurs démocratiques et le capitalisme, mais où la prédominance de la logique néo-libérale fait en sorte que les progrès réalisés dans le domaine social cherchent avant tout à mieux arrimer la protection sociale à la logique du marché⁵⁹.

Malgré certaines lacunes, les mesures adoptées relativement à la promotion de l'emploi et au renforcement de la politique sociale supposent, en effet, une importance accrue accordée à l'aspect démocratique du compromis réalisé entre l'égalité des conditions et les libertés économiques. Le discours néo-libéral des États et de l'Union, comme fil directeur des changements apportés, subordonne toutefois le développement de la démocratie aux règles de la libre concurrence. Les dispositions portant sur la deuxième partie du TCE, l'émergence d'un nouveau droit à l'information et le respect plus explicite des droits fondamentaux, illustrent pour leur part une avancée démocratique qui ne s'accompagne pas d'un renforcement des droits spécifiques des citoyens européens. Le refus des États d'incorporer des droits universels dans les articles relatifs à la citoyenneté de l'Union, de même que la défense jalouse de leurs pouvoirs souverains expliquent cette situation. Les États tiennent à leurs différences, encore plus qu'à leurs points communs. Ils ne sont pas prêts à s'abandonner à la construction d'une identité collective européenne.

Le traité d'Amsterdam n'est donc pas cet « autre souffle » que souhaitait le Rapport du Comité des Sages, mis en place par la Commission européenne, afin de garantir un nouvel éveil des citoyens européens face à leur apparte-

59. A. NOEL, *op. cit.*, p. 20.

nance à l'Union⁶⁰. Les réalités historiques, sociales et culturelles propres aux États sont profondément enracinées dans leur comportement politique. Elles font triompher une approche minimaliste, où le progrès est lent et surtout très prudent. Tant que la plupart des États persisteront à croire que le renforcement des droits propres à la citoyenneté européenne peut menacer l'identité nationale, la portée et la signification de la citoyenneté de l'Union ne peuvent effectivement connaître que des développements démocratiques semblables à ceux réalisés dans le traité d'Amsterdam, c'est-à-dire des développements qui contribuent à contrebalancer les inégalités de fait qu'engendre le capitalisme, sans pour autant contraindre les États à l'octroi de droits significatifs supplémentaires.

60. Rapport du Comité des Sages, *Pour une Europe des droits civiques et sociaux*, présidé par Maria de Lourdes Pintasilgo, Bruxelles, octobre 1995 – février 1996, p. 3.