

La citoyenneté européenne / Dominique Breillat. —
Extrait de : Annales de philosophie et des sciences
humaines. — N° 23, t. 1 (2007), pp. 131-141.

Titre de couverture : Annales de philosophie et des
sciences humaines. — Notes au bas des pages.

I. Droit international. II. Citoyenneté — Europe.

PER L1044 / FP208453P

LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

PROFESSEUR DOMINIQUE BREILLAT

Professeur de Droit public à l'Université de Poitiers

Doyen honoraire de la Faculté de Droit et des sciences sociales de Poitiers – France

La citoyenneté est sans doute susceptible d'approches très diverses selon les champs disciplinaires. Mais à l'intérieur de l'un d'entre eux, les interrogations peuvent aussi se faire jour. Le concept de citoyenneté, apparu en français, seulement en 1783¹ semblait s'être stabilisé et précisé pour les juristes à l'époque des révolutions américaine et française du XVIII^e siècle. Pourtant, depuis quelques années, ce concept est source de questionnements depuis que le Traité sur l'Union européenne ou Traité de Maastricht de 1992 a fait émerger l'idée de citoyenneté européenne. Or l'apparition de celle-ci bouscule les approches juridiques plus classiques, nous conduit à nous questionner voire à remettre en cause le concept de citoyenneté.

L'idée de citoyenneté européenne a pu être mise en exergue afin de permettre une évolution mieux acceptée de la construction européenne (1). À cet effet elle présente un certain nombre d'éléments assez disparates (2) conduisant à s'interroger sur les caractères de cette nouvelle citoyenneté (3)

1. P. Magnette, *la Citoyenneté*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 7

1. LA FINALITÉ DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

La construction européenne peut sembler marquée du sceau de l'ambiguïté. Pendant longtemps ont fleuri des projets d'union politique européenne avec souvent certaines arrière-pensées. Tous ces projets ont échoué jusqu'à ce que la déclaration Schuman du 9 mai 1950 propose une autre voie: partir de l'économique en fédérant des solidarités de fait pour parvenir peut-être à ces États-Unis d'Europe que des voix illustres de Victor Hugo à Churchill ont appelé de leurs vœux.

La création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier en 1951 se limitait à un secteur économique certes vital à cette époque mais partiel, donnant un aspect purement technique à la construction européenne. Dès qu'on a voulu aller plus loin en envisageant de mettre ensemble les éléments marquant les caractères d'un État, le processus a connu des échecs. Ce fut en 1954 le refus français de la Communauté européenne de Défense qui envisageait une armée européenne. On ne put non plus convaincre en 1992 tous les États de se rallier à une monnaie unique même si dans le Traité de Maastricht on a précisément fait émerger le concept de citoyenneté européenne. Le catalogue des droits fondamentaux que tout État se doit d'avoir aujourd'hui pour répondre aux exigences d'un État de droit n'a pu être accepté sous la forme d'un texte contraignant à Nice en 2000 en raison de l'opposition britannique. Et, aujourd'hui le projet de « Constitution » européenne est dans l'impasse du fait du référendum négatif en France et aux Pays-Bas, d'autres États estimant prudemment qu'il est préférable d'attendre (Royaume-Uni, Pologne etc.).

Et pourtant l'Union européenne peut donner l'impression d'être proche de l'édification d'un État; mais tout paraît n'en avoir que l'apparence.

On a l'impression d'un État avec un législatif (le Parlement européen), un Exécutif (la commission et le Conseil des ministres), un Judiciaire (la Cour de Justice). Mais les États dominent toujours le fonctionnement à travers le Conseil des ministres. Cet ensemble est organisé selon des mécanismes qui donnent l'illusion du régime parlementaire.

Et la citoyenneté dans cette Union européenne ne semble, elle aussi, appartenir qu'au domaine de l'apparence.

« Juridiquement, la citoyenneté peut être définie comme la jouissance des droits civiques attachés à la nationalité »¹. Mais peut-on alors parler de

1. G. Hermet et autres, V° Citoyenneté, in *Dictionnaire de la Science politique et des Institutions politiques*, A. Colin, 2005, p. 52.

citoyenneté européenne puisqu'il n'existe pas de nationalité européenne, qu'il n'existe pas d'État européen?

Pourquoi avoir imaginé cette citoyenneté européenne?

Dans les années 1980 la construction européenne était très certainement à la recherche d'un souffle nouveau. L'Acte unique européen de 1986 visait à achever le marché unique, à parfaire ce qui avait été imaginé en 1957 avec la Communauté économique européenne. Cette construction s'appliquait à des « ressortissants communautaires » qui avaient souvent une image négative de l'Europe, considérée comme la source de tous les maux, comme une pourvoyeuse de mesures technocratiques élaborées sans que ces Européens aient l'impression d'avoir prise sur les décisions. Les élections du Parlement européen au suffrage universel direct, depuis 1979, suscitaient de moins en moins d'intérêt conduisant à des taux toujours plus élevés d'abstention et se polarisant sur des débats nationaux et non européens.

Chacun soulignait le déficit démocratique d'une Europe dont la lisibilité échappait à ses ressortissants.

Pourtant la démocratie n'était pas absente. Seuls des États démocratiques pouvaient y adhérer et c'est pour renforcer la démocratie dans ces pays que l'Espagne, la Grèce et le Portugal avaient été admis, comme plus tard les pays est-européens.

Il fallait que le « ressortissant communautaire » qui n'était appréhendé par le droit communautaire qu'en termes d'agent économique se déplaçant dans l'espace intracommunautaire »¹ se sente concerné par ce qui se construisait. Il fallait donc transformer le « ressortissant communautaire » en un « citoyen européen ».

Déjà, le sommet de Paris des 10 et 11 décembre 1974 avait proposé un « groupe de travail » chargé d'étudier « les conditions et les délais dans lesquels on pourrait attribuer aux citoyens... des droits spéciaux comme membres de la Communauté ».

La décision du 20 septembre 1976 décidant de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct – ce qui était d'ailleurs prévu par le traité – s'inscrivait dans ce projet. En 1984, le Conseil européen de Fontainebleau avait suscité la constitution du comité « Europe des Citoyens » dit Comité Adonnino

1. Y. Gautier, V^o Citoyenneté européenne, in A. Barav et Chr. Philip, *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, PUF, 1994, p. 161

qui devait faire des propositions surtout liées au droit de vote aux élections locales et européennes.

En 1990, sur l'insistance de l'Espagne, c'est l'idée de citoyenneté européenne et non plus seulement d'Europe des citoyens qui apparaissait au Conseil de Dublin.

Le pas était franchi dans le Traité de Maastricht du 7 février 1992. Le Préambule affirme que les signataires sont « résolus à établir une citoyenneté commune aux ressortissants de leur pays » puis dans les articles 8 à 8 E, après avoir souligné qu'il « est institué une citoyenneté de l'Union », en déclinaient les éléments constitutifs. Le TUE rompait avec une « logique presque exclusivement économique » voulant « susciter l'émergence » d'une conscience politique et en « favoriser l'affermissement, le droit précédant donc un fait politique espéré »¹

Les traités suivants – Amsterdam, Nice, « Constitution » – reprendront ou préciseront cette citoyenneté tandis que la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée à Nice le 7 décembre 2000, consacrera son titre V à cette « Citoyenneté ».

La notion de citoyenneté peut apparaître comme l'une des apparences de l'État un peu comme on a cherché à en poser des symboles classiques dans les États comme le drapeau, la devise, l'hymne, la monnaie, encore qu'avec cette dernière il s'agisse d'une réalité dépassant largement le symbole.

Il n'en reste pas moins que, dès le début, la citoyenneté est un concept spécifique qui se doit de respecter la souveraineté des États, « Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre ». C'est donc le fait d'avoir la nationalité d'un État qui entraîne la citoyenneté de l'Union. La nationalité ne relève que des États; il n'y a pas de nationalité de l'Union. La déclaration n°2 annexée au TUE (Traité sur l'Union européenne) le précise en affirmant que « 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 ». Il ne saurait y avoir de nationalité de l'Union européenne. Malgré cela, il a fallu le réaffirmer lors du Conseil européen d'Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992, pour surmonter l'hostilité du Danemark qui avait refusé le traité par référendum.

1. J. Roux, *Droit général de l'Union européenne*, LITEC, 2006, p. 60

En conséquence, la définition de la notion de citoyen relève « exclusivement de la compétence des États membres »¹ puisque seuls les États ont la possibilité d'accorder la nationalité.

La citoyenneté est liée à l'appartenance à un État car l'État européen n'est encore « qu'une fiction »²

Mais la citoyenneté européenne ne saurait absorber pour autant la citoyenneté existant dans chacun des États membres. Le traité d'Amsterdam vient apporter une précision que certains jugent « superfétatoire »³ en affirmant dans le nouvel art. 17 que « la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

Et on voit mal comment elle pourrait remplacer la citoyenneté nationale tant le contenu de la citoyenneté européenne est limité.

2. LE CONTENU DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

La citoyenneté européenne génère des droits et des devoirs, mais le Traité oublie ces derniers.

C'est essentiellement, dès 1992, dans le Traité de Maastricht, que ces différents droits ont été exposés. Il est difficile d'en faire une présentation synthétique tant il est vrai qu'ils sont « hétéroclites »⁴

Le Traité-constitution les énumère dans l'article I-10 ainsi que dans les articles I-45 à I-50, mais on les retrouve dans le Titre V de la Charte qui constitue la deuxième partie du Traité et la troisième partie développe encore certains aspects.

2.1 La libre circulation et le libre séjour

La libre circulation a été le premier droit reconnu aux travailleurs dans le traité de Rome. Mais elle était liée à une activité économique. Désormais ce lien

1. A. Pliakos, *Répertoire Droit communautaire*, Dalloz, n° 28

2. Cl. Blumann et L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LITEC, 2005, p. 108

3. J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 5^e éd., LGDJ, 2006, p. 344

4. Cl. Blumann, *La citoyenneté dans l'Union européenne* (bientôt 10 ans), Mélanges K. Ipsen, Beck, Munich, 2000, p. 3

nécessaire est rompu. Le droit de séjour et de circulation est accordé à « tout citoyen » et cette disposition à un effet direct¹.

Cette liberté était pourtant prévisible à travers la « directive-balai »² du 28 juin 1990 sur le droit de séjour des « ressortissants des États-membres qui n'en bénéficiaient pas à un autre titre ». Ce droit, bien évidemment, ne saurait être absolu. La Cour a bien précisé que c'est « sous réserve des limitations et conditions prévues par le traité et par les dispositions prises pour son application »³ L'article 18 permet de prendre des mesures d'application qui depuis le traité de Nice requièrent la majorité qualifiée. Cette liberté de circulation est à géométrie variable actuellement quant au franchissement de frontières, celui-ci s'opérant librement à l'intérieur de l'Espace Schengen⁴. La directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, en a précisé les modalités. Elle permet l'acquisition d'« un droit de séjour permanent » après une durée de 5 ans ininterrompue.

2.2 Le droit de vote

C'est sans doute la disposition qui a suscité le plus de polémiques en 1992. Le Traité a prévu le droit de vote actif et passif des ressortissants communautaires dans l'État dans lequel ils résident pour les élections européennes et pour les élections municipales:

- Élections européennes: cette possibilité a été la plus facile à mettre en œuvre et a été aménagée par la directive 93/109/CE du 6 décembre 1993⁵ et incorporée en France par la loi 94-104 du 5 février 1994. La directive donne la liberté de choix à l'électeur entre l'État de résidence et l'État dont il est le ressortissant. D'autre part elle impose l'égalité de traitement pour les nationaux et les résidents communautaires. Des dérogations peuvent exister si la proportion de non-nationaux est supérieure à 20% de la population (Luxembourg), un délai de 5 ans pouvant être exigé pour l'électorat et de 10 ans pour l'éligibilité.
- Élections municipales: Si certains États (Danemark, Pays-Bas et pour certains étrangers, Espagne et Portugal) admettaient le droit de vote

1. CJCE, 17 septembre 2002, Baumbas, C 413-99, Rec. I-7091

2. C. Picheral, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Ellipses, 2006, p. 107

3. CJCE 21 septembre 1999, Florus Ariël Wijsenbeck, aff. C-378/97, Rec. p. I-6207

4. Cf. art. 61 à 69 CE

5. JOCE L 329, 31 décembre 1993

pour les étrangers aux élections municipales, l'idée suscitait des réserves dans d'autres États. En France, le Conseil constitutionnel a considéré qu'une telle mesure était contraire à la Constitution (CC 92-308 DC, 9 avril 1992) ce qui a nécessité une révision de la Constitution (article 88-3 nouveau). D'autres États ont dû faire de même. Les modalités en ont été réglées par la directive 84/90/CE du 19 décembre 1994¹, adoptée non sans difficultés. Il y a eu des retards dans la transposition notamment de la part de la France qui a été menacée d'une procédure en manquement, et de la Belgique². La France a finalement transposé avec deux ans de retard par la loi 98-404 du 25 mai 1998. La première application a eu lieu en mars 2001 sans que cela ait d'incidence sur les résultats des élections contrairement à ce que certains craignaient.

Là encore, l'électeur peut choisir de voter dans l'État de résidence ou dans l'État dont il a la nationalité. S'il y a plus de 20% d'électeurs ressortissants non nationaux, des conditions plus rigoureuses peuvent être posées.

Enfin, l'éligibilité est « à responsabilité limitée »³. Il est possible de réserver aux seuls nationaux les fonctions de chef ou membre de l'exécutif. C'est la solution qui a été retenue en France. En outre, les élus non-nationaux ne peuvent participer à l'élection des sénateurs.

2.3 La protection diplomatique et consulaire

L'article 20 TCE pose que « tout citoyen de l'Union bénéficie sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État ». Tous les États ne disposent pas d'une représentation diplomatique dans tous les pays du monde. Ainsi 9 des 27 états de l'Union européenne ne sont pas représentés au Liban (Estonie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Slovénie, Slovaquie et Suède). Les modalités de cette protection ont été mises en œuvre par une décision des représentants des gouvernements réunis en conseil le 19 décembre 1995⁴. Cela permet une assistance en cas de décès, d'accident ou de maladie grave, en cas d'arrestation ou de détention, pour l'aide et le rapatriement

1. JOCE L 368 31 décembre 1994

2. CJCE 9 juillet 1998, Commission c. Belgique, aff. C 323/97, Rec. p. 1-4 281

3. E. Aubin, *La citoyenneté de l'Union européenne, dix ans après: quid novi?* AJDA 2003, p. 2064

4. JOCE, L 314, p. 73.

des citoyens en difficulté, l'assistance aux victimes de violences. C'est une « mutualisation de l'assistance dans un état tiers »¹. Cependant la protection diplomatique et consulaire ne semble pas totale. Ainsi la protection classique qui permet à un État de se substituer à l'un de ses nationales victimes d'un dommage afin d'obtenir réparation du dommage ne peut jouer ici².

2.4 Les relations avec les institutions de l'Union européenne

La volonté de rapprocher le citoyen européen des institutions notamment en cas de dysfonctionnements, a suscité des droits spécifiques considérés comme inclus dans cette idée de citoyenneté.

L'idée a été développée que l'Union est une communauté de droit, dans l'esprit de l'idée d'État de droit. En outre, la jurisprudence a consacré en tant que principe général du droit le principe de bonne administration³.

La Charte des droits fondamentaux dans ce qui est l'art. II-101 du Traité-constitution et sous un intitulé « Droit à une bonne administration » pose que « toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable, par les institutions, organes et organismes de l'Union ».

Cet article développe ensuite certains aspects en précisant qu'il s'agit notamment « du droit de toute personne d'être entendue » avant une mesure défavorable, du droit d'accès de « toute personne au dossier qui la concerne », de l'obligation de motivation des décisions. Ce même article affirme également le droit à réparation des dommages causés par les institutions ou leurs agents ainsi que le droit de s'adresser aux institutions dans une des langues du traité et de recevoir une réponse dans cette même langue.

Ces principes étaient d'ailleurs apparus progressivement dans la jurisprudence de la Cour de Justice ils ont été repris dans différents articles du traité.

Le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission a été ajouté à la faveur du traité d'Amsterdam dans l'article 255 TCE. Le Traité-Convention en reprenant le principe l'a inséré dans un article I-50 avec comme finalité « une bonne gouvernance » et afin d'assurer « la participation de la société civile » et a posé l'idée du « principe d'ouverture ».

1. J. Pertek, *Droit des Institutions de l'Union européenne*, PUF, 2006, p. 384.

2. J. Pertek, *op. cit.*, p. 385

3. CJCE, 31 mars 1992, C 255/90, P. Burban, Rec. 1992, I-2 253

Les relations avec le Parlement européen doivent être facilitées par le droit de pétition. Là encore, l'idée n'est pas nouvelle. Dès 1953, le règlement intérieur de l'Assemblée de la CECA l'avait institué et il figurait dans les articles 128 à 130 du Règlement intérieur du Parlement européen avant le TUE. L'article 21 TCE a systématisé le principe. « Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen ». L'article 194 accorde d'ailleurs ce droit non seulement à « tout citoyen de l'Union » mais à « toute personne morale ou physique résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre ».

Compte tenu du prestige d'une institution comme l'Ombudsman, le TUE a institué un Médiateur européen élu par le Parlement européen au début et pour la durée de la législature. Son statut le dote d'une grande indépendance. Il peut recevoir les plaintes relatives à des cas de mauvaise administration sans que celles-ci ne soient pour autant des illégalités¹, ces plaintes pouvant être présentées directement par un membre du Parlement européen. Ses pouvoirs, comme bien souvent avec ce type d'institution, restent très limités. Il ne peut procéder à des enquêtes que si les faits n'ont pas fait l'objet d'une procédure juridictionnelle. Il n'a pas de pouvoir de décision ni de saisine de la juridiction communautaire. Et contrairement à son souhait; il n'est pas une institution de l'Union européenne.

Le Traité-constitution a proposé un droit nouveau: l'initiative citoyenne dans le cadre de la « démocratie participative » (art. I-47 al. 4). Un million au moins de ressortissants d'un « nombre significatif d'États-membres » peuvent inviter la Commission à soumettre une proposition sur des questions « pour lesquelles les citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins d'application de la Constitution ». On est proche du droit de pétition mais l'exercice et la finalité en sont différents. C'est une disposition assez peu contraignante car la Commission ne sera pas obligée de donner suite. En fait, tout dépend du nombre de signatures qui pourra être recueilli.

Depuis le TUE, on ne peut dire que la citoyenneté se soit considérablement enrichie. Pourtant l'article 22 TCE fait référence à la possibilité de compléter ces droits ce qui est possible par une décision du Conseil à l'unanimité.

La timidité semble avoir été de mise. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe aurait pu être une occasion. En réalité il y a peu d'avancées en dehors de l'initiative citoyenne. On pourrait même y voir une complexité supplémentaire puisque ces droits relatifs à la citoyenneté sont éparés et ne peuvent que rendre plus difficile l'exercice par le citoyen de ses droits.

1. J. Roux, *op. cit.*, p. 61

3. LES CARACTÈRES DE LA CITOYENNETÉ

La citoyenneté européenne peut apparaître comme atypique ou tout au moins différente de la citoyenneté dans un État classique.

- Sa source l'en différencie. Cette citoyenneté est déterminée par les États puisqu'elle résulte de la qualité de national de l'État. Or, et ceci a été bien précisé dans la déclaration n°2 annexée au TUE, chaque État reste maître des conditions de l'attribution de la nationalité. On est très loin d'un État de typé fédéral car dans un tel État la nationalité est de la compétence de la fédération. Cependant certains feront remarquer que la constitution suisse de 1848 faisait dépendre la nationalité suisse de son attribution par un canton. Il n'en reste pas moins que cela montre que nous sommes très loin des États-Unis d'Europe.
- La citoyenneté européenne est une citoyenneté complémentaire, ainsi que le précise le Traité- constitution, « elle s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Le traité actuel dispose qu'elle « complète ». Par cette modification on a peut-être voulu faire disparaître l'idée de subordination¹
- Cette citoyenneté a également un caractère très limité et peut apparaître même disparate. De nombreuses exceptions sont possibles.
- En outre elle apparaît « discontinue ou à éclipses »²;
- Elle ne jouera souvent que dans le cadre de la mobilité du ressortissant de l'Union européenne. Pour beaucoup, elle n'aura jamais lieu de jouer.
- Mais cette citoyenneté est sans doute susceptible d'évolution. Certains de ses aspects préexistaient au TUE parce que le juge communautaire les avait dégagés. On peut imaginer qu'à travers les principes généraux du droit, il continuera son œuvre prétorienne enrichissant l'idée. Ceci sera peut-être encore plus nécessaire si le Traité-Constitution ne peut sortir de l'impasse dans laquelle il se trouve.

Mais ces remarques sont sans doute faussées par le fait que l'on veut faire coïncider citoyenneté européenne et citoyenneté d'un État, citoyenneté et nationalité. C'est peut-être une erreur ou un manque d'imagination. « L'homophonie ne doit pas abuser »³ et il faut sortir de la comparaison étatique,

1. F.X. Priollaud et D. Siritzky, *la Constitution européenne, textes et commentaires*, Documentation française, 2005, p. 54.

2. J. Pertek, *op. cit.*, p. 378

3. C. Picheral, *op. cit.*, p. 103

considérer qu'il faut imaginer une citoyenneté nouvelle. Pour Dominique Chagnollaud¹, la citoyenneté européenne marque « un processus historique de dissociation très nette entre nationalité et citoyenneté politique; s'il parvient à terme, ce processus conduira à l'émergence d'une nouvelle communauté politique, dépassant les États-nations et donnant à la citoyenneté de nouveaux fondements et un nouvel espace politique pour l'exercice de ses droits et de ses devoirs ».

À la lumière de ces considérations sur la citoyenneté, on peut facilement penser que la citoyenneté est plurielle. Je suis un citoyen français. Je suis aussi un citoyen européen. Mais parce qu'on peut penser que la citoyenneté peut aussi venir avec le cœur, je dirai que je me sens aussi un citoyen libanais.

1. D. Chagnollaud, *Dictionnaire de la vie politique et sociale*, Hatier, 1994, p. 22