

DIGITHÈQUE

Université libre de Bruxelles

MAGNETTE Paul, *La citoyenneté européenne, droits, politiques, institutions*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999.

Cette œuvre littéraire est soumise à la législation belge en matière de droit d'auteur.

Elle a été publiée par les
Editions de l'Université de Bruxelles
<http://www.editions-universite-bruxelles.be/>

Les règles d'utilisation de la présente copie numérique de cette œuvre sont visibles sur la dernière page de ce document.

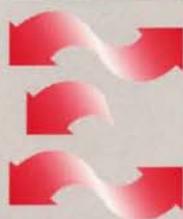
L'ensemble des documents numérisés mis à disposition par les bibliothèques de l'ULB sont accessibles à partir du site
<http://digitheque.ulb.ac.be/>

Editions de l'Université de Bruxelles

LA CITOYENNETÉ EUROPEENNE

Paul Magonette

ETUDES
EUROPEENNES



Collection dirigée par l'Institut d'Etudes européennes

Miren A. Letemendia. Retrait et abrogation des actes administratifs individuels en droit communautaire et en droit anglais. Préface de Bernard Rudden. 1987, 272 pages.

Jean De Ruyt. L'Acte unique européen. Commentaire. 2^e édition, 1989, XVI + 392 pages.

La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes. Publié sous la direction de Jean-Victor Louis et de Denis Waelbroeck. 1989, 112 pages.

Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle. Publié sous la direction de Jean-Victor Louis et de Denis Waelbroeck. 2^e tirage, 1989, 408 pages.

Vers un Système européen de banques centrales. Projet de dispositions organiques. Rapport du groupe présidé par Jean-Victor Louis. 2^e tirage, 1990, 316 pages.

Mário Marques Mendes. Antitrust in a World of Interrelated Economies. The Interplay between Antitrust and Trade Policies in the US and the EEC. 1991, XII + 286 pages.

Un défi pour la Communauté européenne : les bouleversements à l'Est et au centre du continent. A Challenge for the European Community : the Upheavals in Central and Eastern Europe. 1991, XII + 298 pages.

L'éthique des marchés financiers. Financial Markets Ethics. Publié sous la direction de Jean-Victor Louis et de Diego Devos. 1991, VIII + 224 pages.

L'espace audiovisuel européen. Publié sous la direction de Georges Vandersanden, 1991, 224 pages.

Vers une nouvelle Europe ? Towards a New Europe ? Publié sous la direction de Mario Telò, 1992, XIV + 561 pages.

L'Union européenne et les défis de

l'élargissement. Publié sous la direction de Mario Telò. Préface de William Wallace. 1994, XII + 368 pages.

La réforme du système juridictionnel communautaire. Publié sous la direction de Georges Vandersanden. 1994, 104 pages.

Quelle Union sociale européenne ? Acquis institutionnels, acteurs et défis. Publié sous la direction de Mario Telò et de Corinne Gobin. Préface d'Emilio Gabaglio, 1994, 320 pages.

Laurence Burgorgue-Larsen. L'Espagne et la Communauté européenne. L'État des autonomies et le processus d'intégration européenne. Avant-propos de Luis Aguiar de Luque. Préface de Marie-Françoise Labouz. 1995, XVIII + 472 pages.

Banking Supervision in the European Community. Institutional Aspects. Report of a Working Group of the ECU Institute under the Chairmanship of Jean-Victor Louis, 1995, 304 pages.

Pascal Delwit. Les partis socialistes et l'intégration européenne. France, Grande-Bretagne, Belgique. 1995, 302 pages.

Démocratie et construction européenne. Publié sous la direction de Mario Telò. 1995, XII + 368 pages.

Jörg Gerkrath. L'émergence d'un droit constitutionnel européen. Modes de formation et sources d'inspiration de la constitution des Communautés et de l'Union européenne. 1997, 426 pages.

L'Europe et les régions. Aspects juridiques. Publié sous la direction de Georges Vandersanden, 1997, 186 pages.

L'Union européenne et le monde après Amsterdam. Publié sous la direction de Marianne Dony. Préface de Jean-Victor Louis. 1999, 352 pages.

LA CITOYENNETÉ

EUROPÉENNE

Deuxième édition

Volume 1 : Préambule. Principes. Libre circulation des marchandises, 1992, VIII + 512 pages.

Volume 2 : Politique agricole commune, 1991, 396 pages.

Volume 3 : Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports, 1990, 408 pages.

Volume 4 : Concurrence, 1997, XII + 1100 pages.

Volume 5 : Dispositions fiscales. Rapprochement des législations, 1993, VIII + 428 pages.

Volume 6 : Union économique et monétaire. Cohésion économique et sociale. Politique industrielle et technologique, 1995, VIII + 340 pages.

Volume 7 : Politique sociale. Education et jeunesse, 1998, 392 pages.

Volume 8 : Culture. Santé. Consommateurs. Réseaux transeuropéens. Recherche et développement technologique. Environnement. Energie, 1996, VIII + 428 pages.

Volume 9 : Parlement européen. Conseil. Commission. Comité économique et social. Comité des Régions. Cour des Comptes. Banque européenne d'investissement (en préparation)

Volume 10 : La Cour de justice. Les actes des institutions, 1993, VIII + 666 pages.

Volume 11 : Les finances de l'Union européenne, 1999, 478 pages.

Volume 12 : Relations extérieures. Pêche (en préparation).

Première édition

Volume 9 : L'Assemblée. Le Conseil. La Commission. Le Comité économique et social, 1979, 480 pages.

Volume 13 : La convention de Lomé, 1990, 942 pages.

Volume 14 : L'aide au développement, 1986, 561 pages.

Volume 15 : Dispositions générales et finales, 1987, 780 pages.

Editions de l'Université de Bruxelles

ILÂ CITOYENNETÉ

EUROPÉENNE

DROITS, POLITIQUES, INSTITUTIONS

Paul Magnette

ETUDES
EUROPEENNES
Collection
dirigée
par l'Institut
d'Etudes
européennes

1999

ISBN 2-8004-1222-4

D/1999 /0171/18

© 1999 by Editions de l'Université de Bruxelles
Avenue Paul Héger, 26 – 1000 Bruxelles (Belgique)
Imprimé en Belgique

Remerciements

Ce livre est issu d'une thèse de doctorat en sciences politiques soutenue à l'Université Libre de Bruxelles en janvier 1999, et je tiens à remercier ses lecteurs successifs. Le professeur Mario Telò, qui a dirigé ces recherches et mes collègues Emmanuelle Dardenne et Pascal Delwit d'abord. Les membres de mon jury ensuite, les professeurs Richard Bellamy, Biagio De Giovanni, Jean-Marc Ferry, John Fitzmaurice et Jean-Louis Quermonne. Le professeur Jean-Victor Louis, directeur de la collection et les lecteurs anonymes du manuscrit enfin.

Introduction

La citoyenneté constitue, depuis les temps les plus anciens, l'un des instruments le plus souvent utilisé pour établir entre des peuples autonomes, organisés en Etats souverains, des liens politiques et juridiques exprimant leur solidarité. C'était déjà le cas des cités grecques à l'âge classique. Nombre d'entre elles s'unirent, poussées par des menaces militaires, ou par leurs affinités électives. Avec le temps, leurs citoyens prirent l'habitude de circuler d'une cité à l'autre, au sein de l'Union qu'ensemble elles formaient ; des institutions communes furent établies pour régler leur relations. Et il advint quelquefois que cette communauté de destin conduise à consacrer les liens qui rassemblaient les membres des cités alliées ; qu'un droit de cité commun soit institué, qui donnait aux citoyens d'un « Etat » le droit de vivre sur le territoire d'un autre et d'y jouir des droits civiques. Parfois même, un droit de cité fédéral, s'ajoutant aux citoyennetés originelles, vint symboliser l'appartenance des différentes *poleis* à une *polis* commune ¹. La République puis l'Empire romain recoururent aussi à la citoyenneté pour codifier les relations qui unissaient les différentes cités constitutives d'une *Res Publica* construite par accréation ². Elles énoncèrent des règles subtiles, formant un système juridique complexe, pour attribuer à tout individu un statut, et les droits afférents, qui définissait sa position dans la République. Elles organisèrent la mobilité juridique des individus d'un statut à l'autre, au sein d'une hiérarchie culminant dans la *civitas romana*. Les petites cités intégrées dans la République conservaient souvent leur citoyenneté, définissant le domaine de leur autonomie, tandis que la *civitas* partagée traçait les contours de leur communauté.

Les temps modernes n'ont pas rompu avec ces pratiques. Quand de petits Etats se sont coalisés pour former une confédération ou une fédération, tels les Etats-Unis d'Amérique ou la Suisse, ils ont toujours, à un moment donné de leur histoire constitutionnelle, défini une citoyenneté commune régissant les relations des peuples fédérés. Le quatrième article de la Confédération

américaine de 1776, repris en des termes proches par la constitution de 1787, affirmait :

« les habitants libres de chacun de ces Etats, à l'exception des pauvres, des vagabonds et de ceux qui ont échappé à la justice, auront droit à tous les privilèges et immunités des citoyens libres dans les différents Etats ; et le peuple de chaque Etat jouira, dans tous les autres, de tous les privilèges du négoce et du commerce » ³.

Le XIV^e amendement à la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, adopté en 1868 au lendemain de la guerre civile, consacrait en outre la primauté de la citoyenneté fédérale sur celles des Etats fédérés :

« Toute personne née ou naturalisée aux Etats-Unis, et soumise à leur juridiction, est citoyen des Etats-Unis et de l'Etat dans lequel elle réside. Aucun Etat ne fera de loi qui enfreindrait les privilèges et immunités des citoyens des Etats-Unis ».

Dans le sens inverse, les Empires modernes ont parfois utilisé la citoyenneté pour organiser par étapes leur démantèlement. Jusqu'en 1948, la citoyenneté du Commonwealth restait identique pour les citoyens de tous les Etats et territoires associés. Mais au fil du temps, le Commonwealth s'est étiolé, et des citoyennetés nationales, propres à chacun des Etats membres, se sont substituées au droit de cité commun. Les statuts de l'Union française, conçus pour codifier les liens entre la métropole et ses anciennes colonies, comportaient également une citoyenneté commune, qui ne vit jamais le jour, la décolonisation hâtant la dissolution des liens entre Etats.

L'invention de la citoyenneté de l'Union européenne constitue une étape de la longue histoire des droits de cité. Comme dans les précédents historiques, elle vint, à un moment donné de son histoire, symboliser la communauté d'objectifs et de moyens qui se construit entre les Etats membres de la Communauté puis de l'Union européenne. L'idée d'instaurer une citoyenneté commune à plusieurs peuples européens avait d'ailleurs précédé les premiers jalons de la construction européenne. En juin 1940, à quelques heures de la reddition française, de Gaulle et Monnet avaient avancé, avec l'accord de Churchill, un plan d'Union franco-britannique, qui comportait les engagements suivants :

« Les deux gouvernements déclarent que la France et la Grande-Bretagne ne seront plus, à l'avenir, deux nations, mais une seule Union franco-britannique.

La constitution de l'Union comportera des organisations communes pour la défense, la politique extérieure et les affaires économiques.

Tout citoyen français jouira immédiatement de la citoyenneté en Grande-Bretagne, tout sujet britannique deviendra un citoyen de la France » ⁴.

Le projet, qui n'avait abouti que devant la menace militaire imminente, s'enlisa, parce qu'il était né trop tard. Six ans plus tard, la paix revenue,

Winston Churchill y faisait écho dans son fameux discours de Zurich en septembre 1946 :

« Pourquoi un rassemblement européen ne pourrait-il exister, qui donnerait sens au patriotisme élargi et à la citoyenneté commune des peuples épars de ce continent turbulent et difficile, et pourquoi ce rassemblement ne prendrait-il sa juste place avec d'autres groupes dans la formation du destin des hommes ? »⁵.

Etablir d'abord une citoyenneté européenne, et construire ensuite sur cette base des projets communs, telle était l'ambition de quelques-uns. Elle devait échouer devant la persistance des divergences de vue et la méfiance réciproque. L'Europe se ferait, au commencement, sur des bases plus modestes, plus précises, plus graduelles. Et la citoyenneté de l'Union européenne ne viendrait qu'un demi-siècle plus tard, pour consacrer, à défaut de l'avoir amorcé, l'acquis communautaire.

A l'instar de ses précédents historiques, la citoyenneté de l'Union européenne constitue un élément cardinal du système institutionnel, politique et juridique dans lequel elle s'inscrit. A travers elle, c'est la nature même de l'Union européenne, qui est à la fois communauté de droit, système socio-économique et entité politique, que l'on peut approcher.

La citoyenneté européenne, pour utiliser l'expression courante, est d'abord un statut de droits. Construite autour du principe fondamental de non-discrimination, présent dès les origines, elle codifie les relations qui, progressivement, se sont construites entre les Etats membres. Conçue comme la formalisation du statut de l'individu dans l'Union européenne, elle révèle de surcroît la « constitution » de l'Union. A travers les droits fondamentaux garantis aux citoyens européens, on entrevoit en effet la logique de la « Communauté de droit » ; les droits sociaux et économiques tracent, quant à eux, les contours du « modèle social » communautaire ; et les droits politiques esquissent, enfin, un fonctionnement démocratique propre à l'Union.

C'est à ces questions qu'est consacrée la première partie de ce livre. Remontant aux origines, et s'arrêtant à la veille du traité de Maastricht, les quatre premiers chapitres examinent la genèse de l'institution, la manière dont la construction européenne a commencé à recomposer les droits du citoyen, bien avant qu'il soit explicitement question d'une citoyenneté de l'Union. C'est en quelque sorte l'histoire implicite de l'institution qui est abordée là : cette longue période au cours de laquelle les citoyennetés nationales s'ouvrent les unes aux autres, en même temps qu'émergent des droits communs, sans que l'on conçoive encore clairement que ces tendances sont les prodromes de ce qui deviendra la citoyenneté européenne.

La citoyenneté est aussi une institution politique. Les droits qu'elle rassemble sont le résultat de processus politiques, où négociations intergouvernementales, interprétations prétorienne, impulsions communautaires et mobilisations sociales interfèrent. Puis vient un moment où ces dynamiques

sont comprises comme constitutives d'une citoyenneté nouvelle. Certains acteurs prennent conscience de la charge symbolique importante que porte le concept ; ils suggèrent de rationaliser l'acquis sous ce terme explicite. Et se heurtent à d'autres acteurs, hostiles à ces projets ambitieux. Autour de la conférence intergouvernementale de 1991 sur l'Union politique, la citoyenneté devient l'enjeu d'oppositions politiques tranchées. Le concept focalise à la fois les espoirs les plus ambitieux et les refus les plus nets. Derrière ces confrontations, on voit resurgir les tensions inhérentes à la construction européenne. La citoyenneté agit comme un révélateur de contradictions longtemps restées latentes. La deuxième partie de cet ouvrage, débutant à la veille des conférences intergouvernementales de 1991 et se prolongeant jusqu'à l'après-Amsterdam, se consacre à ces questions. On cherche à y comprendre pourquoi la citoyenneté de l'Union fut conçue comme un concept stratégique par les uns, comme le symbole d'un projet fédéral dont ils se méfiaient par d'autres ; comment ces oppositions se sont dessinées et à quels compromis elles ont abouti.

Les forces politiques qui ont porté le projet de citoyenneté européenne espéraient, de la même manière que les précurseurs de ce concept, qu'elle incarne à la fois l'aboutissement et le nouveau départ de la construction de l'Europe. Inscrite au cœur de cette refondation du projet européen que constituait le passage de la Communauté économique à l'Union politique, la citoyenneté européenne en porte toutes les perspectives, mais aussi toutes les tensions.

Notes

¹ Voir G. GLOTZ, *La cité grecque*, Paris, Albin Michel, 1968 et R. LONIS, *La cité dans le monde grec, Structures, fonctionnement, contradictions*, Paris, Nathan, 1994.

² Voir A. N. SHERWIN-WHITE, *The Roman Citizenship*, Oxford, Clarendon Press, 1929, 2^e éd. 1973 et C. NICOLET, « Citoyenneté française et citoyenneté romaine : essai de mise en perspective », in *Da Roma a la Terza Roma, Documenti e studie II*, Roma, Edizione Scientifiche Italiane, 1985, pp. 145-173.

³ Cité par MADISON dans *Le fédéraliste*, éd. de A. TUNC, Paris, LGDJ, 1957, n° XLI, p. 351.

⁴ Cité par J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 27.

⁵ W. S. CHURCHILL, *Complete Speeches*, ed. R. Rhodes James, London, Chelsea House, 1974, vol. III, 1943-1949, p. 327.

PREMIÈRE PARTIE

La recomposition des droits de citoyenneté dans une Communauté économique (1957-1990)

De tous temps la citoyenneté a joué, dans le langage du droit et de la politique, le rôle d'un principe classificateur. C'est à travers elle que les communautés politiques, cités, républiques ou Etats, ont décrété qui étaient leurs sujets et qui étaient les étrangers ; c'est en définissant les conditions d'accès à la citoyenneté qu'elles ont déterminé les droits dont jouissaient les individus et qui en était exclu ; le droit de cité désignait les membres du souverain, habilités à prendre part à ses délibérations, et les autres, soumis aux lois sans prendre part à leur édicition.

Les frontières n'ont jamais été parfaitement étanches : à toute époque, des statuts intermédiaires ont été énoncés pour hiérarchiser les individus qui n'étaient pas citoyens de plein droit et délimiter la panoplie, plus ou moins large, de leurs privilèges : ce furent les métèques, les barbares, les pérégrins, les sujets, citoyens passifs ou résidents étrangers... Au-delà des variations qui tiennent aux particularités de chaque époque, la règle est restée inaltérée : c'est la communauté politique, l'Etat en langage moderne, qui détermine souverainement l'étendue, *ratione personæ* et *ratione materiæ*, de sa citoyenneté. Le droit international contemporain en prend acte, qui reconnaît que l'attribution de la nationalité, et des droits auxquels elle donne accès, relève de la compétence exclusive des Etats.

L'axiome de la souveraineté de l'Etat, qui impliquait son pouvoir absolu de déterminer l'étendue des droits des individus résidant sur son territoire, s'est trouvé lentement remis en cause dans la deuxième moitié du XX^e siècle. Sous l'effet du droit international des droits de l'homme, et de la convergence des Etats autour de quelques grands principes que ce droit révèle, des catégories croissantes de droits subjectifs se sont trouvées progressivement dénationalisées, jusqu'à s'étendre à tous les résidents, quelle que soit leur nationalité ¹. C'est dire en d'autres termes qu'un découplage s'est opéré entre le titre de la citoyenneté, qui continue de se confondre avec les conditions de nationalité que l'Etat détermine, et son contenu qui s'étend au-delà de ce cercle.

C'est sans nul doute dans le cadre de la construction européenne que cette tendance a trouvé sa manifestation la plus affirmée. Là, les évolutions générales de l'espace international — affirmation de valeurs et d'objectifs partagés, création d'institutions et de politiques communes... — connaissent une intensité sans égal. Il était inévitable que cela conduise à affecter les citoyennetés nationales, puisque le droit de cité est historiquement et conceptuellement indissociable du principe de souveraineté. L'ouverture réciproque des Etats les uns aux autres, leur inscription dans un cadre politique et juridique commun, ne pouvaient pas laisser indemnes leurs citoyennetés respectives.

Depuis ses origines la construction européenne affecte les citoyennetés nationales : au sens juridique parce qu'elle infléchit les droits subjectifs qui en sont la substance ; au sens politique dans la mesure où elle transforme les modes de décision et les représentations collectives qui les accompagnent. On examinera d'abord la manière dont, de l'intérieur même d'une Communauté fonctionnelle qui reléguait les ambitions politiques aux horizons lointains d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples », les droits de citoyenneté, certains d'entre eux du moins, ont été progressivement détachés de la nationalité. On verra ensuite dans quelle mesure cette Communauté aux compétences limitées a pu engendrer, dès ses commencements, des droits propres à son ordre juridique. Ensemble ces deux phénomènes ont contribué à la « dénationalisation » des droits de citoyenneté, soit par l'octroi de droits nationaux à des non-nationaux, soit par la formation de droits extra-nationaux.

Bien que ces tendances aient été appréhendées très tôt en doctrine comme les prodromes d'une citoyenneté européenne, on verra qu'elles n'ont que très rarement été conçues comme tels par les acteurs politiques dans le cadre de la Communauté, et que le passage du registre idéologique confus de l'« Europe du citoyen » à l'institution réelle de la « citoyenneté européenne » ne put s'accomplir que dans le cadre plus global du dépassement de la Communauté et de l'émergence d'une Union politique.

Note

¹ T. HAMMAR, « The Civil Rights of Aliens », in Z. LAYTON-HENRY (ed.), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, London, Sage, 1990, pp. 74-93.

Le citoyen dans un marché commun

Le traité de Rome ne connaissait pas les « citoyens ». Son préambule évoquait les « peuples », certains titres et dispositions générales faisaient référence aux « personnes » ou aux « ressortissants des Etats membres ». Dans ses dispositions matérielles toutefois, le traité était plus précis. Il s'adressait aux « travailleurs », à la « main-d'œuvre » (art. 39), appréhendés sous divers qualificatifs : tantôt les travailleurs « masculins et féminins » (art. 119), tantôt les « salariés » (art. 54), les « prestataires de service » (art. 59), les « transporteurs » (art. 76) ou la « population agricole » (art. 39). Dans tous les cas de figure, les individus étaient évoqués en tant qu'opérateurs économiques actifs, facteurs de production.

Ce champ sémantique rappelle, si besoin en est, que la Communauté était à l'origine une entité fonctionnelle, limitée par ses finalités économiques : la formation d'un marché commun assorti de quelques politiques sectorielles devait constituer son aboutissement. Mais il faut se garder de croire qu'il s'agissait là d'une réduction. En ces temps de reconstruction des économies, au beau milieu d'une civilisation qui se disait encore industrielle et qui mesurait la réussite des nations par la croissance de leur produit national brut, la politique consistait essentiellement dans le pilotage de l'économie ¹. C'était un âge où le sujet du politique n'était plus l'homme abstrait des philosophes mais l'« homme situé » des sociologues : la politique comprenait l'homme dans sa situation sociale, en tant que membre d'une société de travail ². Appréhender l'individu comme travailleur c'était, dans ce climat productiviste, le prendre dans sa qualité principale.

Le vice-président de la Commission, Lionello Levi-Sandri, ne disait pas autre chose en 1968 quand il affirmait que le droit communautaire affectait le citoyen « en ce qui concerne l'exercice de l'activité pratique la plus importante de l'homme : le travail » ³. En termes métaphoriques on pouvait dire qu'en définissant le statut du travailleur dans le marché commun, le traité ébauchait une « citoyenneté » spécialisée, à l'avenant de ses objectifs fonctionnels, une « première forme, embryonnaire et imparfaite, de

citoyenneté européenne » ⁴, selon les termes du même commissaire. C'est dans cet usage métaphorique, où la citoyenneté s'entend de l'appartenance à un marché commun, qu'apparaît le premier sens de la citoyenneté européenne.

Le traité s'assignait, dans son préambule, des objectifs plus larges, qui touchaient, à travers la dimension de production, à d'autres aspects du statut du citoyen. Il est question d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples », de « progrès économique et social », de « sauvegarde de la paix et de la liberté ». Sans doute ces expressions peuvent-elles se lire comme des sédiments d'ambitions déçues. Le projet de Communauté économique s'était imposé comme une manière réaliste de contribuer à la formation de cette « Union européenne » que le Conseil de l'Europe n'était pas parvenu à instituer. Le préambule n'a pas seulement une fonction commémorative, il rappelle aussi pour l'avenir que la Communauté économique n'est pas une finalité en soi mais un objectif intermédiaire, censé donner une base matérielle à l'union des peuples : les concepteurs de la Communauté économique étaient empreints de l'économisme du temps et convaincus que le marché commun constituerait l'infrastructure de cette union. La construction européenne s'est mue dans cette double perspective : au jour le jour ses décisions se sont confinées au marché commun et à ses politiques sectorielles, parce que ce sont les seules compétences que le traité organise explicitement. Mais, avant même que la Communauté économique soit transformée en Union dotée de finalités politiques explicites, les dirigeants politiques, les fonctionnaires et les juges n'ont eu de cesse de rappeler que les avancées ponctuelles du marché commun étaient autant de manifestations microscopiques d'ambitions politiques plus vastes. La suppression d'un droit de douane, par exemple, était comprise à la fois comme une mesure ponctuelle à finalité commerciale précise, et comme le signe d'un rapprochement plus fondamental entre les peuples. La liberté de circulation des travailleurs était « essentielle non seulement en fonction de la nécessité (...) d'assurer à la main-d'œuvre la plus grande mobilité fonctionnelle et géographique, mais aussi et surtout en fonction de l'objectif final de l'intégration économique européenne, clairement indiqué dans le préambule des traités : cette union politique vers laquelle, bon gré mal gré, les Européens sont appelés à marcher s'ils veulent encore être des sujets et non un simple objet de la politique et de l'histoire » ⁵. On trouve là le deuxième sens, métaphorique lui aussi, de la citoyenneté européenne, qui s'entend de l'appartenance à une communauté politique en projet, dans le même sens où la « citoyenneté du monde » fait référence à l'idéal d'une humanité pacifiée.

Les signes précurseurs de la citoyenneté européenne dans le traité de Rome ne se limitent pas à ces acceptions, métaphoriques et téléologiques. De nombreux articles ponctuels des traités sont aussi, plus concrètement, à l'origine de droits reconnus aux ressortissants des Etats membres, qui contribueront à la formation d'un « ordre juridique communautaire subjectif » que les juristes appréhenderont très tôt, bien avant que le traité de

Maastricht adopte cette qualification, comme l'ébauche d'une citoyenneté européenne ⁶. L'idée de la citoyenneté européenne naît simultanément d'un registre idéologique façonné par certains dirigeants des institutions communautaires pour placer les mesures ponctuelles dans une perspective de long terme, qui restera d'utilisation rare jusqu'à la fin des années quatre-vingt, et de la doctrine juridique qui élabore, dès le début des années soixante-dix, un concept de citoyenneté européenne conçu comme un instrument analytique. Les premiers juristes qui évoquent cette notion ne prétendent pas, en effet, que la Communauté économique ait donné lieu à une citoyenneté pleine et entière, mais ils relèvent des linéaments et des tendances dont ils déduisent qu'ils pourraient, à terme, conduire à la formation d'un patrimoine de droits subjectifs plus complet qui mériterait, par comparaison avec les précédents nationaux, l'appellation de citoyenneté.

1. Les virtualités des traités fondateurs

Le projet politique qu'organisent les traités fondateurs, et le traité de Rome en particulier, comporte deux dimensions principales. Il s'agissait d'une part d'élaborer un *marché commun* en abolissant tous les obstacles qui gênaient la circulation des facteurs de production — main-d'œuvre et capitaux, biens et services. D'autre part, on s'engageait à mener des *politiques communes* en matière de concurrence, de transports, d'agriculture, de coopération au développement et dans le domaine social. Ces deux dimensions ont engendré des dynamiques foncièrement différentes d'intégration européenne. La formation du marché commun recouvre ce qu'il est convenu d'appeler ⁷ l'*intégration négative* : il s'agit pour les Etats membres d'abolir des réglementations nationales, droits de douane et quotas d'importation, restrictions techniques et règles d'accès... La mise en œuvre des politiques sectorielles renvoie quant à elle à l'*intégration positive* : il ne suffisait plus ici d'éliminer des législations nationales, il fallait encore adopter des règles communautaires.

Si l'on rappelle cette distinction analytique bien connue, c'est qu'elle est essentielle à la compréhension de l'impact de la construction européenne sur la citoyenneté. La plupart des juristes et politologues qui analysent la citoyenneté européenne appréhendent ses droits constitutifs sans opérer parmi eux de classification, ou les distinguent à l'aide des catégories forgées pour l'analyse de la citoyenneté nationale : ils les rangent en droits civils, politiques et sociaux ⁸. Cette typologie distingue les droits en fonction de leur finalité (la protection de l'intégrité et de la liberté individuelle ; la souveraineté populaire ; la solidarité sociale) mais ils ont tous en commun d'être opposables à l'Etat. Or la construction européenne n'a pas engendré un Etat fédéral, mais une forme constitutionnelle nouvelle, que l'on commence à nommer Fédération d'Etats ⁹. Et dans ce cadre les relations juridiques qu'établissent les droits subjectifs sont plus complexes : certains droits « européens » sont opposables aux institutions communautaires, mais ils sont peu nombreux ; d'autres donnent naissance à des droits que les nationaux

peuvent opposer à leur propre Etat, mais ils sont très rares, voire marginaux ; d'autres « droits européens » enfin, les plus nombreux, donnent aux citoyens d'un Etat membre accès à certains droits dans les autres Etats membres ¹⁰. En d'autres termes, ce que l'on appelle aujourd'hui « citoyenneté européenne » recouvre deux logiques juridico-politiques très différentes, et la meilleure manière de les comprendre est de rappeler qu'elles s'inscrivent dans la continuité de ces deux modalités d'intégration.

D'un côté l'intégration négative décloisonne les espaces nationaux : les travailleurs sont encouragés à se déplacer à travers la Communauté pour répondre aux offres d'emploi, ils reçoivent le droit fondamental de circuler à travers les frontières des Etats membres à cette fin, de s'installer là où ils trouvent un emploi, et l'assurance d'y être traités, en tant que travailleurs, de la même manière que les nationaux. Deux principes structurels du traité organisent cette première forme d'intégration : la liberté de circulation des travailleurs et l'égalité de traitement ¹¹. Il existe des précédents historiques de ce type de lien horizontal entre Etats. Les cités grecques de l'âge classique, quand elles établissaient entre elles des alliances militaires, culturelles ou politiques, recouraient parfois à cette technique qui consiste à octroyer, sur une base réciproque, leurs droits aux citoyens des autres cités membres de l'alliance. Cette pratique était qualifiée d'isopolitie, et pouvait être d'étendue variable : parfois seuls quelques droits civils ou commerciaux étaient octroyés, parfois l'égalité de traitement incluait certains droits civiques. Dans tous les cas, l'on ne pouvait jouir de ces droits qu'à condition de résider sur le territoire de l'Etat qui les protège ¹². Le principe de non-discrimination que pose le traité de Rome participe de la même logique : il s'agit pour chaque Etat de traiter les ressortissants des autres Etats membres qui résident sur son sol de la même manière que les siens, de leur reconnaître, en d'autres termes, les mêmes droits. L'étendue de cette isopolitie est limitée par l'objet même de la Communauté : seuls les droits qui entrent dans le champ d'application du traité, et qui sont à l'origine liés à la qualité de travailleur, peuvent être octroyés aux résidents possédant la nationalité d'un autre Etat membre. C'est là que l'on trouve la première signification de la citoyenneté européenne : elle recouvre un phénomène d'ouverture des citoyennetés nationales sur une base réciproque. On verra que tout en restant spécialisée, cette première forme de citoyenneté s'étendra progressivement à d'autres individus que les travailleurs, et à d'autres droits que les droits économiques *stricto sensu*.

La deuxième dimension de la citoyenneté européenne s'inscrit dans le prolongement de l'intégration positive, c'est-à-dire des politiques communes et des décisions qui sont prises dans leur cadre. On se trouve ici dans une logique plus proche de celle de la citoyenneté nationale classique : de même que le droit constitutionnel, législatif, réglementaire ou conventionnel de l'Etat peut conduire à la reconnaissance de certains droits subjectifs, la production normative de la Communauté est susceptible d'engendrer des droits d'origine européenne. On verra qu'un certain nombre de conditions sont requises : il faut qu'une compétence existe dans le traité, que les Etats

membres dégagent une volonté politique suffisante pour adopter des normes, et il faut encore que celles-ci soient transposées en droit national ou qu'elles se voient reconnaître un « effet direct ». Faisceau de conditions si difficile à réunir que les droits proprement communautaires du citoyen européen sont peu nombreux. Mais ce qu'il importe de souligner à ce stade introductif, c'est simplement la logique de ce statut personnel. On peut, à nouveau, mettre sa nature en relief en le comparant au précédent ancien. Les cités grecques qui étaient entrées en union « fédérale » avaient parfois consacré l'existence d'une citoyenneté commune aux cités membres, une sympolitie : celle-ci se référait essentiellement aux droits de ses titulaires de prendre part à l'activité des institutions « fédérales », et de son assemblée en particulier. Il s'agissait d'une citoyenneté d'attribution, dans le sens où elle ne pouvait être accordée seule mais découlait de la possession de la citoyenneté de l'une des cités membres. Elle était généralement conjuguée à l'isopolitie. La solidarité entre les cités s'exprimait ainsi, au plan du statut individuel, d'une double manière : par l'ouverture réciproque des citoyennetés nationales, et par la formation progressive d'une citoyenneté commune. De la même manière, la construction européenne a simultanément décloisonné les droits nationaux, par la vertu du principe de traitement égal, et contribué à la constitution d'un patrimoine de droits partagés, traduisant au plan subjectif l'existence d'institutions et de politiques communes.

2. L'invention du « sujet » européen

En définissant le statut personnel d'un individu, la citoyenneté renvoie à l'ensemble des droits subjectifs qu'il peut invoquer. La condition existentielle de la citoyenneté est donc la présence d'une capacité à posséder des droits et à les faire appliquer. A ce jour la citoyenneté du monde reste une idée, ou une métaphore, parce que les individus ne possèdent pas de droits universels qu'ils puissent faire valoir devant un tribunal universel. La citoyenneté européenne, par contraste, existe dans la mesure où ses titulaires peuvent faire état de droits qu'ils tirent de ce statut.

Encore faut-il s'entendre sur le sens de ces « droits subjectifs ». Ils se définissent, dans la théorie positive du droit, par la réunion de deux critères principaux : la présence d'une norme juridique et la possibilité d'en obtenir l'application devant une juridiction ¹³. En l'absence de norme juridique, le droit n'existe qu'à l'état latent : c'est le cas par exemple des droits dits naturels qui, aussi longtemps qu'ils n'ont pas été traduits en norme positive restent de pures déclarations de principe ¹⁴. En l'absence de recours juridictionnel, le droit n'est pas non plus effectif, puisque l'on ne peut pas en obtenir l'application. C'est la raison pour laquelle certains droits sociaux, tel le droit au logement ou au travail, sont considérés comme des droits-aspirations et non des droits subjectifs au sens strict du terme ¹⁵.

L'ordre juridique créé par le traité de Rome, à la différence de ceux qui découlent des traités internationaux classiques, appréhendait d'emblée les ressortissants des Etats membres comme des sujets directs de son droit,

titulaires de droits subjectifs. Certains actes de droit dérivé étaient dits, tel le règlement, « directement applicables dans tout Etat membre » (art. 189). C'était poser, en d'autres termes, que le droit communautaire pouvait produire des normes juridiques effectives sans qu'une intervention du législateur national soit requise, contrairement à ce qui prévaut dans les ordres internationaux classiques. D'autre part, le traité considérait les ressortissants des Etats membres comme des « justiciables européens » puisqu'un certain nombre de recours devant la Cour de justice des Communautés européennes leur étaient ouverts (art. 173, 175, 178, 179).

Mais il ne s'agissait là que d'éléments parcellaires. C'est à la Cour qu'il revint de les systématiser pour affirmer et étendre, à travers sa jurisprudence, la notion de « sujet du droit communautaire ». Ce fut le préalable de la construction d'une citoyenneté européenne : reconnaître la capacité des ressortissants des Etats membres de jouir de droits subjectifs liés à l'ordre juridique communautaire, et de les invoquer devant les juridictions, était une « condition existentielle » du développement d'un patrimoine de droits qui puisse s'interpréter comme une « citoyenneté ».

On ne peut décrire ici l'œuvre constitutionnelle de la Cour, mais il peut être utile d'en rappeler les principales étapes. Saisie par une juridiction nationale pour interpréter un article du traité, conformément à la mission préjudicielle que lui assigne le traité (art. 177), elle décida dès 1962 que cette disposition qui, aux termes du traité, n'était pas considérée comme directement applicable, devait l'être tout de même. Au-delà du cas particulier soumis à son interprétation, cela revenait à poser le principe général selon lequel

« La Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, *et dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants* »¹⁶.

En d'autres termes, la Cour niait que l'ordre juridique créé par le traité fût un ordre international classique, et elle affirmait qu'il recelait une règle typique des ordres fédéraux : l'existence d'un lien juridique direct entre les ressortissants des Etats membres et la Communauté¹⁷. Cette décision n'était pas une invention de toutes pièces : la Cour restait dans son rôle en interprétant le traité, et elle prenait appui pour fonder son jugement sur des éléments que les Etats membres y avaient eux-mêmes introduits — elle étendait la notion d'applicabilité directe du droit mais elle ne la créait pas. Elle ne se limitait pas non plus à une interprétation littérale du texte puisqu'elle examinait, selon ses propres termes, « l'esprit, l'économie et les termes » du traité en privilégiant les premiers contre les derniers, et s'engageait ainsi à concurrencer les Etats membres dans leur rôle de « pouvoir constituant » en palliant ce qu'elle comprenait comme des lacunes du traité¹⁸. Les juges de Luxembourg concevaient leur rôle d'interprétation du droit de manière ambitieuse : il ne s'agissait pas seulement de paraphraser

les termes posés par les Etats membres, mais de les compléter, de telle sorte que l'interprétation devienne inévitablement normative. Quand elle « dit pour droit », selon l'expression des juristes, elle crée du droit.

Cet acte fondateur a été salué, presque unanimement, par les spécialistes du droit communautaire comme l'acte de naissance de la citoyenneté européenne. Mancini et Keeling écrivent ainsi, non sans une certaine démagogie, que

« L'effet de *Van Gend en Loos* fut de retirer le droit communautaire des mains des politiciens et des bureaucrates pour le placer dans celles des peuples. De toutes les réalisations démocratiques de la Cour, aucune n'atteint une telle portée en termes pratiques »¹⁹.

Tel était bien, en tout cas, le dessein de la Cour. Reconnaître un effet direct à certaines dispositions qui n'en possédaient pas à strictement parler, et cela par le détour d'un recours préjudiciel, c'était en appeler aux particuliers pour faire avancer le droit communautaire. Sans doute les juges ont-ils eu le sentiment, au cours de cette période fondatrice, que le processus décisionnel de la Communauté était si lourd qu'il s'avérerait incapable de produire du droit. Et qu'une autre voie s'ouvrait à eux : on pouvait encourager les particuliers à poser des questions préjudicielles à la Cour, de manière à étendre, par la voie de la jurisprudence interprétative, le patrimoine des droits qu'ils pourraient invoquer devant les juridictions nationales. C'était aussi ériger les justiciables en gardiens du droit : en invoquant la législation communautaire devant leurs juridictions nationales, ils contribueraient à sa bonne application, là où les autorités nationales pourraient tarder à remplir leurs obligations de mise en œuvre. On pallierait ainsi la faiblesse des moyens de contrôle dont disposent les institutions communautaires pour vérifier par elles-mêmes la bonne application du droit. Dans une méfiance à l'égard du politique à peine voilée, on espérait dans les milieux juridiques communautaires que s'ébauche une alliance entre les « sociétés civiles » européennes et les juges qui permette de dépasser les impasses inhérentes aux procédés politiques²⁰.

Parmi les diverses missions que lui assignait le traité, la Cour a d'ailleurs très ouvertement privilégié sa fonction d'interprétation jurisprudentielle, en « appel » des cours et tribunaux nationaux. C'est toujours avec beaucoup de réticences, et en donnant une acception très stricte aux conditions de recevabilité, qu'elle a reçu les recours directs faits par des particuliers sur la base des articles 173 (annulation), 175 (carence) et 178 (indemnité). Sans doute s'en est-elle tenue, en cela, à la lettre du traité qui pose que la recevabilité est limitée pour une personne physique aux décisions « dont elle est le destinataire » et qui « la concernent directement et individuellement » (art. 173). Mais cette interprétation littérale contraste singulièrement avec la méthode téléologique à laquelle elle recourt en d'autres cas pour écarter une lecture étroite du traité. Peut-être cette rigueur était-elle justifiée par la crainte de voir son prétoire encombré par un flot de recours qui aurait engendré des

délais trop long pour la formulation de ses arrêts. Sans doute aussi lui était-il politiquement difficile de dépasser les termes stricts du traité, qui avaient été imposés par les Etats membres en réaction à l'interprétation large de la recevabilité que la Cour avait donnée dans le cadre du traité CECA. On peut également penser, toutefois, qu'il s'est agi dans son chef d'une volonté délibérée de réorganiser l'ordre judiciaire de la Communauté²¹. En décourageant les particuliers de faire devant elle des recours directs, la Cour ne leur laissait d'autres solutions que de chercher à faire appliquer le droit communautaire par les juridictions nationales, celles-ci ayant la faculté, si elles hésitaient sur l'interprétation à lui donner, de déposer un recours préjudiciel devant la Cour de Luxembourg. A long terme, cela lui permettrait de se décharger du contentieux de première instance, pour se concentrer sur ses fonctions d'interprétation du droit. Sa fonction la plus politique — puisque la Cour a d'emblée conçu sa mission d'interprétation de manière ambitieuse, s'octroyant le privilège de clarifier les points obscurs du traité et de pallier ses lacunes en se référant à son « esprit » — deviendrait son pouvoir principal. Elle ne s'en est d'ailleurs pas cachée quand, dans un mémorandum adressé aux Etats membres dès 1978, elle les a priés d'instaurer un Tribunal de première instance qui recevrait les recours en annulation et carence liés à la politique de la concurrence et les contentieux de l'indemnité (art. 178 et 215) et de la fonction publique (art. 179). Cela devait lui permettre, selon ses propres arguments, de se concentrer sur « son rôle principal et véritable dans le cadre de la Communauté. La fonction de la Cour serait ainsi limitée à recevoir en appel les questions de droit portées devant elle contre les décisions de la nouvelle Cour de première instance »²². Les Etats membres ont progressivement répondu à ses vœux : ils ont institué un Tribunal de première instance, consacré par le traité de Maastricht, à qui ils ont attribué, par deux décisions de 1988 et de 1993, l'ensemble du contentieux de la fonction publique et de l'indemnité, ainsi que l'ensemble des recours en annulation et en carence introduits par des requérants individuels²³. Le traité de Maastricht précise que la Cour connaîtra les pourvois contre les arrêts du Tribunal de première instance, mais « limités aux questions de droit » et que de nouvelles dévolutions pourront être opérées, à l'exception des questions préjudicielles qui resteront du ressort exclusif de la Cour (art. 168 A). C'est assez dire que l'économie du système judiciaire vise désormais, conformément aux souhaits de la Cour, à l'ériger en « Cour suprême » qui ne connaît pas des faits, examinés par les juridictions de première instance, mais se limite à interpréter le droit. C'est donc essentiellement devant les juridictions nationales que les citoyens feront valoir leurs droits issus du traité ou de la législation communautaire.

Il était parfaitement logique, dans ces conditions, que la Cour étende largement, à travers sa jurisprudence, l'effet direct du droit communautaire. Pour que les particuliers puissent faire valoir les droits qu'ils tirent de la Communauté devant leurs juridictions nationales, il fallait en effet que celui-ci soit directement applicable et qu'il prévale contre le droit national. La

Cour a consacré, par exemple, l'effet direct des principes de non-discrimination en vertu de la nationalité (art. 7 devenu art. 6) et en vertu du sexe (art. 119), contraignant les juridictions nationales à en tenir compte et à écarter, le cas échéant, une norme nationale qui y contreviendrait.

Le développement de droits du citoyen propres à l'ordre communautaire supposait en outre qu'elle affirme l'effet direct de normes de droit dérivé qui n'en disposaient pas explicitement aux termes du traité, les directives. En théorie, les Etats membres ont le devoir de transposer celles-ci dans leur ordre juridique national, en sorte que les particuliers puissent invoquer la « législation » nationale prise en vertu d'une directive pour faire respecter les droits qu'elle leur confère. Le principe veut donc que les droits « européens » soient rendus effectifs en étant traduits en droits nationaux. La Cour a toutefois veillé à encadrer ce processus de transposition : elle a posé des conditions strictes, vérifié que les Etats membres ne profitaient pas des marges de manœuvre que leur laisse la transposition pour se soustraire à leurs obligations, et exigé notamment que soient organisés des voies de recours et des moyens de compensation en droit national, de manière que les particuliers puissent effectivement faire protéger judiciairement les droits qu'ils peuvent tirer des directives européennes ²⁴. En l'absence de telles garanties, et vu l'exiguïté de l'accès direct à la Cour de Luxembourg, ces droits resteraient lettre morte.

Cet encadrement souple ne pouvait suffire. Si les Etats membres tardaient à transposer ces directives, ils priveraient du même coup les particuliers du bénéfice des droits qu'elles pourraient octroyer. Pour prévenir ce risque, la Cour a estimé que, le délai de transposition écoulé, la directive devait être considérée comme dotée d'effet direct ²⁵. Dans ce cas, même si le législateur national n'a pas transposé la directive, une juridiction nationale devra rendre son jugement *comme si* elle était transposée en droit national, opérant en quelque sorte une transposition juridictionnelle qui pallie la lacune législative ou réglementaire. C'est un devoir qui lui incombe : comme toute autorité des Etats membres elle est tenue d'« assurer l'exécution des obligations du présent traité et des actes des institutions de la Communauté » (art. 5 CE).

La Cour a cependant reconnu une limite à cette doctrine : les directives ne peuvent pas se voir reconnaître d'effet direct « horizontal ». C'est-à-dire qu'un particulier peut les invoquer contre une autorité publique (effet direct vertical) — et la Cour a interprété la notion d'autorité publique très largement pour y inclure des services publics, même quand ils sont confiés à des entreprises privées — mais il lui est impossible de les invoquer face à un autre particulier. Cette restriction risquait de porter atteinte aux droits que les individus tirent du droit communautaire : ils pourraient en bénéficier face à la puissance publique, mais pas face à une entité privée, et cela à cause de l'incurie de l'Etat qui aurait omis de transposer la directive. Si, par exemple, une directive prévoyant l'octroi d'une indemnité à un consommateur blessé par un produit défectueux n'était pas transposée, les consommateurs pourraient obtenir réparation si le produit émane d'une entreprise publique, et

pas s'il est fabriqué par une société privée. Situation d'autant plus absurde que, sous l'influence du droit communautaire, les entreprises publiques deviennent de plus en plus rares. Pour éviter cette situation, la Cour a inventé une technique qualifiée par certains d'« effet indirect » : elle a affirmé qu'en l'absence de transposition et dans les cas où l'effet direct ne peut être invoqué, une cour nationale était néanmoins obligée d'interpréter le droit national « à la lumière des termes et objectifs de toute directive pertinente »²⁶. Ce faisant, la juridiction nationale créera en fait un effet direct horizontal puisqu'elle appliquera le droit comme si la directive était transposée, réalisant à nouveau une forme de « transposition juridictionnelle » en l'absence de transposition législative ou réglementaire.

L'arsenal des protections des droits subjectifs fut encore accru par la jurisprudence de la Cour de Luxembourg qui pose qu'un Etat coupable de ne pas avoir transposé une directive peut être condamné à octroyer une compensation aux particuliers privés du bénéfice de ces droits par son défaut de transposition²⁷. Dans l'exemple que l'on a cité plus haut, cela signifie que l'Etat devrait indemniser le consommateur victime d'un produit fabriqué par une entreprise privée. De cette manière, les Etats membres se trouvent vivement incités à transposer les directives, sous peine de compenser par eux-mêmes l'absence d'un droit qui, si la directive était transposée, aurait été opposé à une entreprise privée et non à lui-même.

A partir des bases exigües du traité, la Cour a développé une doctrine complexe de l'effet direct des directives, afin d'assurer que les droits qui peuvent en découler soient appliqués et que les particuliers puissent les invoquer devant les juridictions nationales le cas échéant. En substance, la situation se présente de la manière suivante. En principe, l'Etat doit transposer les directives qui, dans certains cas, engendrent des droits nationaux, assortis de toutes les garanties juridictionnelles nationales normales ; on est alors dans une logique classique de droit international, où le droit ne devient effectif qu'une fois reconnu en droit national. Mais dans la mesure où la Cour de Luxembourg veille à ce que la transposition soit correcte et les voies de recours suffisantes, l'on s'approche aussi d'une logique fédérale de hiérarchie judiciaire. En outre, et cela fait toute la différence par rapport aux ordres internationaux, dans les cas où les directives ne sont pas transposées, les juridictions nationales sont contraintes de rendre leurs jugements comme si elles l'étaient, et de donner ainsi par voie juridictionnelle une effectivité à un droit qui n'existe pas encore dans la législation.

On trouve là une traduction au plan subjectif de la nature constitutionnelle de la Fédération d'Etats qu'est devenue l'Union européenne. La logique internationale et la logique fédérale sont intimement mêlées : la plupart des droits doivent être transposés en droit national pour être effectifs et ce sont les juridictions nationales qui en assurent l'application, comme dans les ordres

nationaux ; mais la transposition et l'application sont encadrées par le contrôle de la Cour « fédérale ».

D'autres modalités de mise en œuvre des droits subjectifs auraient pu, sur la base des traités, se développer. On pouvait imaginer que se développent des relations plus directes entre les citoyens et la Communauté : les droits auraient pu être issus du traité ou de règlements, ne nécessitant pas l'intervention du législateur national, et être invoqués directement devant la Cour, sans passer par les juridictions nationales. La Commission et le Parlement européen ont d'ailleurs plaidé à plusieurs reprises pour le renforcement des voies de recours individuelles²⁸. Mais le développement d'un tel scénario, répondant à la logique fédérale classique qui consacre des relations juridiques immédiates entre les citoyens et la Fédération, supposait une production « constitutionnelle » et « législative » des institutions communautaires. Et c'est parce que celle-ci était laborieuse que l'on a recouru à la logique plus souple qui consiste à adopter des décisions-cadres qui confèrent une marge de manœuvre aux Etats, tout en l'encadrant. La Cour, en restreignant son rôle de tribunal de première instance et en privilégiant sa fonction d'interprétation, a joué ce jeu.

Maintenant il faut se garder de croire qu'il s'est agi d'une pure création judiciaire, palliant l'inertie politique. La première dimension de la citoyenneté européenne, l'isopolitie qui ouvre les citoyennetés nationales aux ressortissants des autres Etats membres, procède en partie d'avancées jurisprudentielles déployant le principe d'égalité de traitement. Mais celles-ci se fondent sur le droit produit par la voie constituante ou législative et peuvent difficilement s'y substituer. De même la construction de la citoyenneté européenne dans son sens de sympolitie, engendrant des droits communs, est le résultat d'une dynamique où se complètent les impulsions jurisprudentielles et politiques.

Notes

¹ Sur l'importance du PIB comme symbole de puissance en Europe au lendemain de la guerre, comme la démographie l'avait été aux siècles précédents, voir par exemple A. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1952*, London, Routledge, 1984.

² Voir l'analyse d'un politologue de cette époque, G. BURDEAU, *La démocratie*, Neuchâtel, Editions de la Baconnière, 1956, rééd. Seuil, 1975 et G. BURDEAU, *Traité de science politique, t. VIII, La démocratie et les contraintes du nouvel âge*, Paris, LGDJ, 2^e éd. 1973.

³ L. LEVI-SANDRI, « La libre circulation des travailleurs dans la Communauté européenne », in *Bull. CE*, 11/1968, pp. 5-9, p. 6.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Voir E. GRABITZ, *Europäisches Bürgerrecht, Zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Köln, Europa Union Verlag, 1970 ; A. DURAND, « European citizenship »,

European Law Review, 1979, vol. IV, n° 1, pp. 3-14 ; A. C. EVANS, « European Citizenship : A Novel Concept in EEC Law », *The American Journal of Comparative Law*, 1984, vol. XXXII, n° 4, pp. 679-715 ; C. BLUMANN, « L'Europe des citoyens », *Revue du Marché Commun*, 1991, n° 346, pp. 283-292 ; C. A. STEPHANOU, « Identité et citoyenneté européennes », *Revue du Marché Commun*, 1991, n° 343, pp. 30-39 ; C. HEN, « Vers une citoyenneté européenne ? », in D. COLAS, C. EMERI et J. ZYLBERBERG (éd.), *Citoyenneté et nationalité*, Paris, PUF, 1991, pp. 273-292.

⁷ L'expression est de J. Tinbergen, prix Nobel d'économie. Sur cette question voir J. PINDER, « Positive Integration and Negative Integration : Some Problems of Economic Union in the EEC », *The World Today*, 1968, vol. XXIV, n° 3, pp. 88-110.

⁸ Voir G.-H. BEAUTHIER, *Les droits du citoyen européen*, Bruxelles, OPOCE, 1990 ; E. MEEHAN, *Citizenship and the European Community*, London, Sage, 1994 ; E. GUILD, « The Legal Framework of Citizenship of the European Union », in D. CESARINI et M. FULBROOK (ed.), *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London/New York, Routledge, 1996, pp. 30-51 ; C. DU GRANRUT, *La citoyenneté européenne, Une application du principe de subsidiarité*, Paris, LGDJ, 1997 et C. WIHTOL DE WENDEN, *La citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Science-Po, 1997.

⁹ Voir M. TELÒ et P. MAGNETTE, « Vers une démocratie supranationale et post-fédérale », in M. TELÒ et P. MAGNETTE (éd.), *Repenser l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1990, pp. 7-26.

¹⁰ Le seul auteur qui classe les droits en vertu du type de relations juridiques qu'ils établissent est, à notre connaissance, S. O'LEARY, « The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law », *Common Market Law Review*, 1995, vol. XXXII, n° 3, pp. 519-554. L'auteur distingue trois catégories de droits liés à la citoyenneté européenne, p. 524 : « les droits dont les nationaux d'un Etat membre jouissent dans un autre Etat membre sur base de l'application du droit communautaire dans cet Etat ; les droits que les nationaux d'un Etat membre peuvent invoquer contre leur propre Etat sur base du droit communautaire ; les droits que les nationaux d'un Etat membre dérivent directement du droit communautaire et qu'ils peuvent invoquer contre la Communauté ou l'Union ou les Etats membres ». On verra que la deuxième catégorie est marginale. La première recouvre ce que l'on appelle isopolitie, et la troisième ce que l'on appelle sympolitie.

¹¹ Le principe d'égalité de traitement est aussi appelé principe de traitement national, dans le sens où les travailleurs, biens... étrangers doivent être traités comme leurs équivalents nationaux. En termes négatifs on parle encore du principe de non-discrimination en vertu de la nationalité. Les trois expressions recouvrent la même logique juridique.

¹² Voir notamment V. EHRENBURG, *L'Etat grec, La cité, l'Etat fédéral, la monarchie hellénistique*, trad. de C. Picavet-Roos, Paris, François Maspero, 1982.

¹³ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, trad. de B. Laroche, Paris-Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 1997, pp. 126-140.

¹⁴ La traduction peut être normative, dans une constitution ou une législation, ou jurisprudentielle quand la constitution autorise une cour à se référer à des droits non écrits, comme c'est le cas du neuvième amendement de la constitution des Etats-Unis. Voir A. HEYMANN-DOAT, *Libertés publiques et droits de l'homme*, Paris, LGDJ, 4^e éd. 1997.

¹⁵ Kelsen ajoute que les droits subjectifs sont ceux dont l'invocation devant un tribunal nécessite un acte de volonté individuelle ; en ce sens le droit pénal ne donne pas naissance à des droits subjectifs — comme le droit à la vie — parce que c'est la société, par l'entremise du ministère public, qui exerce dans ce cas l'acte de volonté.

¹⁶ CJCE, 5 février 1963, aff. 26/62, *Van Gend & Loos, Rec.*, 1963, p. 1. C'est moi qui souligne.

¹⁷ Certains auteurs affirment que cette caractéristique ne peut servir de *criterium* pour distinguer l'Etat (y compris fédéral) de l'ordre international, puisque le droit international comporte des obligations pour les individus, telle que l'interdiction de la piraterie, qui en font des sujets de ce droit sans requérir d'intervention normative de l'Etat. Voir H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, pp. 389-395. On peut toutefois retenir cette distinction à condition de ne pas l'ériger en critère absolu, dans la mesure où la sujétion directe est la règle dans l'Etat et l'exception dans l'ordre international.

¹⁸ Voir K. LENAERTS, « Some Thoughts About the Interaction Between Judges and Politicians in the European Community », *Yearbook of European Law*, 1992, vol. 12, pp. 1-34.

¹⁹ G. F. MANCINI et R. KEELING, « Democracy and the European Court of Justice », *Modern Law Review*, 1994, vol. 57, n° 1, pp. 175-193, p. 183.

²⁰ Pour une vue très critique de cette ambition de la CJCE, voir H. RASMUSSEN, « Between Self-Restraint and Activism : A Judicial Policy for the European Court », *European Law Review*, 1988, vol. XIII, n° 1, pp. 28-38.

²¹ Voir H. RASMUSSEN, « Why is Article 173 Interpreted against Private Plaintiffs ? », *European Law Review*, 1980, vol. 5, n° 2, pp. 112-127.

²² CJCE, *Mémorandum du 9 octobre 1978*, cité par H. RASMUSSEN, « Why is Article 173... », art. cit., p. 124.

²³ Voir pour plus de détails, D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 1997, pp. 315-316.

²⁴ La Cour a dénoncé par exemple la transposition opérée par voie d'une circulaire administrative, qui peut être modifiée par l'exécutif et manque donc de force contraignante, qui peut ne pas être suffisamment publique pour être connue des parties et ne pas offrir de voies de recours suffisantes. Voir D. CURTIN, « Directives : the Effectiveness of Judicial Protection of Individual Rights », *Common Market Law Review*, 1990, vol. 27, n° 3, pp. 709-739.

²⁵ A condition bien sûr qu'elles répondent aux critères classiques de l'effet direct, qu'elle avait énoncés dans sa jurisprudence antérieure : la directive doit être suffisamment claire et précise, inconditionnelle, et ne pas requérir de mesures nationales ou communautaires complémentaires.

²⁶ Voir, pour la jurisprudence pertinente, D. CURTIN, art. cit.

²⁷ Voir J. STEINER, « From direct effect to Francovich : shifting means of enforcement of Community Law », *European Law Review*, 1993, vol. 18, n° 1, pp. 3-22.

²⁸ Voir notamment Commission européenne, *Rapport sur l'Union européenne*, in *Bull. CE*, suppl. 5/75, p. 28 et Parlement européen, *Rapport sur l'Union européenne*, in *Bull. CE*, suppl. 9/75, p. 13.

L'ouverture réciproque des citoyennetés nationales

Les traités fondateurs ne contenaient pas d'institution explicite d'isopolitie. Leurs finalités fonctionnelles, leur technicité et le soin que leurs auteurs avaient mis pour dissimuler le caractère supranational de l'entreprise empêchaient d'instaurer une institution aussi manifestement politique et historiquement liée aux structures fédérales. L'isopolitie figurait pourtant, *in statu nascendi*, dans le traité de Rome. Les dispositions relatives à la liberté de circulation des travailleurs contenaient un principe fondamental de non-discrimination qui en tenait lieu : les Etats membres s'engageaient non seulement à laisser s'installer sur leur territoire les travailleurs des autres Etats membres, mais aussi à les traiter de la même manière que leurs nationaux dans leur statut de travailleur. Ce dispositif minimal était en lui-même une forme limitée d'isopolitie, puisque les droits civils de circulation et de séjour, et les droits socio-économiques d'accès à l'emploi et relatifs aux conditions de travail, étaient d'emblée ouverts sur une base réciproque. Mais surtout, la combinaison de ces deux principes structurels, libre circulation et égalité de traitement, s'avérerait, sous l'impact notamment de la jurisprudence de la Cour de justice, d'un effet incisif insoupçonné, conduisant à l'ouverture de pans plus larges des droits de la citoyenneté.

1. La liberté de circulation : des travailleurs aux « citoyens de marché »

Dès la fondation de la Communauté économique européenne, la liberté de circulation des travailleurs à travers les frontières des pays membres est apparue comme l'un des éléments fondamentaux de la construction européenne ¹. Le projet de libéralisation des mouvements de main-d'œuvre était d'ailleurs apparu dès le lendemain de la seconde guerre mondiale, bien avant qu'il soit question d'intégration européenne. L'on a même pu montrer que cette volonté était l'une des forces qui avaient porté le projet de Communauté économique ². La plupart des pays européens posaient alors un même diagnostic sur la situation socio-économique du continent : le Sud

disposait d'un vaste surplus de main-d'œuvre, occasionnant un chômage de masse, tandis que la reconstruction des économies du Nord rendait nécessaire un apport de travailleurs. Le poids de la division Est-Ouest, déjà, conduisait les dirigeants occidentaux à raisonner en termes de fermeture à l'égard de l'Est. Un consensus aux contours incertains se dessinait autour de l'opportunité d'organiser des transferts de main-d'œuvre du Sud vers le Nord de l'Europe occidentale ³. Sur les modalités de ce transfert en revanche, il semblait n'y avoir aucun accord entre les pays concernés. L'Italie, principal foyer d'émigration, espérait réduire ses taux de chômage (qui avoisinaient les 10%) en organisant chaque année 800 000 départs. Elle escomptait également des rentrées de capitaux de ces mouvements de main-d'œuvre, les travailleurs émigrés ayant coutume d'envoyer une partie de leur rémunération à leur famille restée au pays. Pour atteindre ces objectifs, l'Italie jugeait nécessaire une vaste libéralisation de la circulation des travailleurs. Les pays d'immigration quant à eux (la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, auxquels vint se joindre la République Fédérale d'Allemagne un peu plus tard ⁴) entendaient contrôler sévèrement ces migrations, de manière à maximiser les avantages qu'elles recelaient (main-d'œuvre massive et docile) sans pâtir des inconvénients qu'elles portaient en elles (installation durable de travailleurs immigrés susceptible de produire une concurrence dans certains segments du marché du travail pour lesquels il n'y avait pas de besoin de main-d'œuvre). Une solution de compromis fut adoptée à travers l'organisation d'accords bilatéraux d'immigration et d'émigration : à partir de 1946, l'Italie a passé de tels accords avec les pays demandeurs, jusqu'à quadriller pratiquement toute l'Europe occidentale. Ces arrangements contenaient, d'une part, des conditions de durée de séjour et des limitations d'autorisation de travail de manière à lever les craintes des pays d'immigration et, d'autre part, des conditions de salaires égaux et des garanties statutaires qui répondaient aux aspirations des pays d'émigration.

Les mécanismes de coopération économique mis en place en ces années ont encouragé cette voie souple et conditionnelle d'« allocation du facteur travail ». Bien que ce système ait engendré des mouvements importants (entre 100 000 et 200 000 départs d'Italiens chaque année de 1946 à 1957, principalement à destination de la France, de la Belgique et de la RFA), il laissait très insatisfaites les autorités italiennes, qui s'étaient fixé des objectifs nettement supérieurs. Les représentants des gouvernements italiens des années 1948-1957 ont dès lors insisté, dans toutes les enceintes où l'on discutait de la coopération économique européenne (OECE, puis négociations préalables à la CEEA et à la CEE), sur leur volonté de voir aboutir un système de migrations plus libéral et assorti de moins de conditions ⁵. Parallèlement, les pays d'émigration menés par la France et l'Allemagne ont tenté de préserver ces limitations qui leur permettaient de garder le contrôle des mouvements internationaux de main-d'œuvre, pour protéger leurs marchés du travail respectifs.

Le compromis qui fut élaboré lors de la préparation du traité de Rome s'est construit dans ce climat et il en porte la marque : il ne fut aucunement question de libéralisation générale, ni de transfert de compétences vers une entité supranationale chargée de ces questions, ce qui aurait permis, selon les autorités italiennes, de surmonter les réticences des pays d'émigration. Les gouvernements des Etats membres ont fait en sorte de ne pas perdre totalement leur autonomie en cette matière. Les articles 48 et 49 du traité, qui régissent la circulation des travailleurs salariés, généralisent la logique des accords bilatéraux : ils prévoient la possibilité pour les travailleurs de répondre à un emploi dans tout Etat, d'y séjourner pour y exercer cet emploi et, sous des conditions qui restaient à déterminer, d'y demeurer ensuite. Ce n'était donc pas, à l'origine, une liberté inconditionnée, mais au contraire strictement subordonnée à l'exercice d'une activité salariée, les Etats du Nord ayant veillé à éviter une immigration sans finalité économique et à durée indéterminée. D'autre part le principe de non-discrimination en vertu de la nationalité était appliqué au statut du travailleur, visant l'accès à l'emploi, le salaire et les conditions de travail (art. 48, § 2). Ce dispositif comportait deux types de compléments : d'une part la liberté de circulation était organisée également pour les professions non salariées (art. 52) et pour les prestataires de services (art. 59) ; d'autre part le principe de non-discrimination, qui trouvait une expression spécifique dans le régime de libre circulation des travailleurs, était complété par une clause générale, formulée au titre des Principes de la Communauté (art. 7).

L'isopolitie initiale était donc, à l'avenant de la Communauté dans laquelle elle s'inscrivait, strictement fonctionnelle : elle concernait uniquement les travailleurs, et se limitait aux droits subjectifs afférents à leur statut professionnel. Mais elle était destinée à se déployer, sous l'effet de la « législation » communautaire prise en vertu du traité d'abord, puis de la jurisprudence de la Cour ⁶. La catégorie des bénéficiaires dépasserait progressivement les travailleurs au sens strict, et des droits civils et socio-économiques n'entretenant qu'une relation indirecte avec la situation de travail s'y trouveraient inclus.

1. La définition du sujet de droit : le « travailleur »

La première étape de l'extension des sujets de droit fut normative. Le 15 octobre 1968, le Conseil adoptait le règlement 1612/68 qui précisait la portée de la libre circulation des travailleurs salariés prévue par l'article 48 du traité ⁷. Il apportait d'abord une restriction d'importance en stipulant que ces dispositions s'appliquaient exclusivement aux ressortissants des Etats membres, alors que le traité était muet sur cette condition de nationalité et permettait de penser que le principe de non-discrimination était susceptible de s'étendre aux ressortissants des Etats tiers ⁸. Il est difficile de savoir si l'absence de ce critère dans le traité était délibérée, les Etats membres connaissant alors une émigration extra-européenne faible, ou s'il s'agissait d'un oubli que le règlement venait combler. En tout état de cause, il était clair

dès 1968 que les ressortissants des Etats tiers, qui étaient de plus en plus nombreux et constituaient déjà l'essentiel des travailleurs étrangers dans les Etats membres au cours de cette période ⁹, étaient exclus du bénéfice de ces libertés.

Le règlement étendait en revanche la liberté de circulation et d'établissement aux membres de la famille du travailleur — son conjoint et ses descendants et ascendants à charge — que ceux-ci fussent ressortissants d'un Etat membre ou pas. Le motif de cette extension du principe d'égalité de traitement au-delà de la catégorie des travailleurs, et au-delà même des nationaux des Etats membres, n'était pas d'ordre strictement économique. Le préambule du règlement affirmait que cela visait « des conditions objectives de liberté et de dignité » et tentait d'améliorer « les conditions d'intégration de la famille dans le milieu d'accueil ». Mais l'élargissement de la liberté de circulation, étayé sur des motifs humains et sociaux, comporte aussi des limites. D'abord il s'agit de droits dérivés : les membres de la famille du travailleur n'ont pas un droit autonome à circuler librement, mais seulement le droit d'accompagner le travailleur auquel ils sont attachés par un lien familial dans le pays où il se rend. Ensuite ces droits sont limités dans leur portée matérielle : les membres de la famille bénéficient « par ricochet » de l'accès à l'emploi et à l'enseignement mais, contrairement aux travailleurs, ils n'ont pas automatiquement accès aux mêmes avantages sociaux que les nationaux. L'effet d'égalité de traitement ne jouait donc pleinement, suite à cette précision législative, que pour les travailleurs, les membres de leur famille n'en bénéficiant qu'indirectement, et seulement en vertu de leur relation avec un travailleur. Il faut ajouter encore que la Cour de justice excluait du bénéfice de ces dispositions les conjoints non mariés des travailleurs ¹⁰, s'en tenant à la lettre du droit, quitte à en réduire l'esprit en une époque où la structure familiale classique perd sa centralité.

A cette exception près, la jurisprudence de la Cour a étendu la catégorie des sujets du droit, en donnant une acception relativement large au concept de « travailleur ». Dans un premier temps, elle fit preuve de prudence. Le système de libération de la circulation des personnes que les auteurs du traité avaient conçu restait subordonné à des objectifs économiques, et prémunissait les Etats contre des migrations non contrôlables. La Cour n'eut pas l'audace de dépasser ces intentions. Se basant sur le traité, singulièrement laconique à cet égard, elle établit que la notion de travailleur était caractérisée par une situation normale d'emploi et par l'existence d'une rémunération ¹¹. Dans cet esprit, elle prit soin de vérifier, jusqu'au début des années quatre-vingt, que les personnes qui revendiquaient le bénéfice des dispositions du traité pour circuler librement à travers les Etats membres poursuivaient bien des activités économiques effectives et authentiques ¹². Pas question, en d'autres termes, de feindre de répondre à un emploi pour échapper aux contrôles nationaux des migrations. Puis le contexte politique lui permit de se départir partiellement de ses précautions : les années quatre-vingt furent marquées par le projet d'achèvement du marché unique, dont l'Acte unique européen était le signe

politique, et cette ambition autorisait une acception plus large de la liberté de circulation. La Cour inclut dès lors parmi les « travailleurs » des personnes dont la qualité principale n'était plus celle d'opérateur économique : des travailleurs à temps partiel, tels que des étudiants « jobistes »¹³, des travailleurs saisonniers¹⁴ ou des stagiaires¹⁵, voire des membres de congrégation religieuse¹⁶, dont les rémunérations étaient manifestement insuffisantes à pourvoir à leurs besoins, et qui en tout cas étaient inférieures au revenu minimum garanti dans l'Etat de résidence. La Cour étendit encore la notion de travailleur en y insérant, sous certaines conditions, des travailleurs « virtuels ». Ainsi un ancien travailleur conserve-t-il ce statut s'il entreprend une formation professionnelle, mais à condition qu'il existe une relation entre l'activité préalable et les études en question¹⁷ ; une personne à la recherche d'un emploi peut-elle être considérée comme « futur travailleur », et bénéficier à ce titre de la liberté de circulation et du droit de séjour, mais seulement dans l'Etat où elle a été précédemment employée et pour la durée nécessaire à la recherche d'un emploi¹⁸. Tout ancien ou futur travailleur n'entre donc pas dans la notion qui ouvre le bénéfice de la libre circulation et du droit de résidence, la Cour continuant de vérifier l'existence d'un lien avec une activité économique effective. Un ancien toxicomane poursuivant un programme de réinsertion sociale ne pourra, dès lors, être considéré comme un travailleur, au motif qu'un tel programme n'a pas de réelle effectivité économique puisqu'il répond d'abord à une finalité sociale¹⁹.

La Cour s'est efforcée, dans cette jurisprudence, de tenir compte de l'évolution du marché du travail, où se multiplient les statuts atypiques dérogeant à la règle de la rémunération suffisante, mais elle s'est gardée d'éroder le contrôle que les Etats membres continuent d'exercer sur l'immigration. Elle a répondu en cela aux inquiétudes de certains Etats qui craignent de voir la liberté de circulation utilisée par des personnes qui ne sont pas des travailleurs au sens plein du terme pour entrer et séjourner sur le territoire des Etats offrant les régimes de protection et d'assistance sociale les plus avantageux²⁰. Sans doute cette prudence politique contribue-t-elle au respect de sa jurisprudence par les Etats membres, mais elle comporte l'inconvénient de rendre éminemment complexe et fragmentaire l'effet d'isopolitie de la Communauté. C'est de la possession de ce statut que dépend en effet le bénéfice de la non-discrimination en de nombreux domaines, dans l'accès à l'emploi, les conditions de travail et les rémunérations (art. 48 CEE), mais aussi dans la jouissance des « avantages sociaux et fiscaux » (art. 7 § 2 règlement 1612/68). Ce qui implique que l'effet d'isopolitie continue de n'opérer, pour ces droits civils et socio-économiques, que pour ceux qui peuvent se voir reconnaître la qualité de travailleur, et dans certaines limites les membres de leur famille, tandis que ceux qui ne peuvent faire état d'une activité économique effective en restent privés.

La même logique générale de non-discrimination liée au statut professionnel a gouverné la définition des droits des travailleurs indépendants. Le traité consacrait leur droit d'établissement et d'exercice

d'une profession (art. 52) et la liberté de circulation des prestataires de services (art. 59), équivalents à l'accès à l'emploi pour les salariés, et appliquait à ces droits le principe d'égalité de traitement (art. 52 et 65). Concrètement, la mise en œuvre de ces droits appelait deux types de mesures : la suppression des obstacles inhérents aux législations et réglementations nationales et l'adoption d'une série de mesures destinées à faciliter l'exercice de ces droits, tels que la reconnaissance mutuelle des diplômes, la coordination des législations et le droit des sociétés ²¹. Le Conseil ne s'est attelé à cette tâche qu'avec lenteur et, à la fin de la période de transition prévue pour la suppression des obstacles, la Cour a affirmé l'effet direct de ces dispositions, entraînant l'inopposabilité des limitations nationales qui subsistaient, et rendant inutiles les directives destinées à les abolir ²². Dès lors tout ressortissant communautaire qui se voyait imposer des conditions plus strictes pour l'accès à une profession indépendante que celles exigées des nationaux pouvait invoquer l'article 52 et faire écarter par les juridictions de l'Etat de résidence les dispositions nationales discriminatoires. La Cour a également apporté des précisions en ce qui concerne les « droits accessoires » à l'exercice de ces professions, et l'application du principe d'égalité de traitement a conduit à reconnaître aux indépendants, de même que pour les salariés, les mêmes droits civils et sociaux et les mêmes avantages sociaux et fiscaux afférents à leur statut professionnels que ceux dont jouissent les nationaux.

2. Au-delà du travailleur : le « citoyen de marché »

L'extension de la catégorie des sujets du droit communautaire au-delà des travailleurs fut également le fait de la Cour. Elle a élargi le bénéfice de la liberté de circulation, au-delà de ce que prévoyait le traité, aux bénéficiaires de services et aux acheteurs de biens. Alors que le traité envisageait seulement de permettre aux opérateurs économiques *actifs*, travailleurs, prestataires de services ou marchands, de circuler librement pour poursuivre leurs activités, la Cour a considéré que l'achèvement du marché intérieur supposait que cette liberté soit également octroyée aux opérateurs économiques *passifs*, consommateurs de services ou de biens. Un ressortissant d'un Etat membre peut se rendre sur le territoire d'un autre Etat membre pour y subir un traitement médical ou y effectuer un voyage touristique ²³, ou encore pour y acheter quelque marchandise que ce soit ²⁴. Le ressortissant allemand qui prend un bus en Italie, ou y achète une pomme est, en ce sens, un bénéficiaire de la liberté de circulation. Virtuellement, tout ressortissant communautaire entre par ces voies larges dans le champ d'application du traité. Mais cette extension, pour spectaculaire qu'elle soit, comporte encore des limites : la Cour a pu arguer par exemple qu'un étudiant suivant des cours dans une école financée par des fonds publics n'entraîne pas dans la catégorie des bénéficiaires de services, au motif que l'activité ne présente pas, en raison de son mode de financement, de caractère commercial ²⁵. Et surtout cette jurisprudence ne concerne que la liberté de circulation : elle n'inclut pas le

droit, pour le consommateur de biens ou de services, de résider sur le territoire d'un autre Etat membre au-delà du temps nécessaire à l'effectuation de cette prestation. Elle ne permet pas, par exemple, à un Anglais de résider en France au-delà d'un court séjour (trois mois) sous prétexte qu'il y fait des achats quotidiennement. Le traité ne permettait pas à la Cour d'établir par voie jurisprudentielle ce droit universel de résidence, à moins de se substituer au pouvoir politique et de s'exposer aux réticences d'Etats membres qui craignent le « tourisme social » d'inactifs excipant de la liberté de circuler pour s'installer dans les Etats membres qui leur offriraient les meilleurs prestations sociales.

La conscience des limites inhérentes au traité et à la législation prise en son application a nourri les longs travaux visant à reconnaître, par voie politique, un droit de résidence détaché des critères économiques. Dès 1974 les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres évoquaient, dans les conclusions du Sommet de Paris, l'attribution « aux citoyens des neuf Etats membres de droits spéciaux comme membres de la Communauté »²⁶. Après quelques mois de réflexion, la Commission identifiait parmi ceux-ci un droit de résidence visant à achever « les droits acquis ou susceptibles de l'être par les ressortissants communautaires en vertu des traités de Rome et de Paris »²⁷. Cinq ans plus tard, la Commission prit l'initiative de présenter au Conseil une proposition de directive visant à généraliser le droit de résidence pour tout ressortissant communautaire dans un autre Etat membre que celui dont il a la nationalité²⁸. Elle se fondait, pour justifier cette proposition, sur l'article 235 du traité CEE²⁹, arguant qu'aucune autre base juridique n'était disponible — l'article 3 c, qui affirme que figure parmi les objectifs de la Communauté « l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes... » étant d'ordre programmatique. C'était reconnaître, à l'avenant de la jurisprudence de la Cour, que le traité ne considérait le droit de résidence que dans des circonstances limitativement déterminées, et appeler à accomplir un pas supplémentaire. La Commission soulignait d'ailleurs dans son argumentaire le caractère explicitement politique de cette innovation, qui rompait avec la logique fonctionnelle du traité et se rattachait au concept, en vogue depuis le Sommet de Paris de 1974, d'Europe du citoyen³⁰. Elle faisait toutefois preuve de prudence en incluant dans sa proposition des limites à l'étendue de ce droit, censées rencontrer les réticences des Etats membres : afin d'éviter la mobilité à des fins d'assistance sociale, la Commission prévoyait que le droit de résidence pourrait être subordonné à des conditions d'assurance maladie et de revenu minimum. Le droit de choisir sa résidence pourrait ainsi être étendu à tous les « citoyens », à l'exception des indigents. Le Parlement européen s'est insurgé contre ces mesures, qui vidaient le nouveau droit d'une bonne partie de sa substance, et a tenté de les circonscrire. Un député libéral néerlandais prit, en séance plénière, son propre cas en exemple :

« Pour ma part, je séjourne de temps en temps sur la Côte d'Azur, où je possède également une petite maison. Il se pourrait donc qu'un beau jour, les autorités de la commune où j'ai cette maison viennent me dire : Monsieur, voulez-vous bien nous donner la preuve que vous avez suffisamment d'argent sur vous, et si vous en êtes incapable, veuillez vider les lieux. C'est tellement ridicule qu'il ne faudrait même pas en parler » ³¹.

L'indignation du parlementaire libéral fait sourire, car ce ne sont sûrement pas les propriétaires de résidences secondaires que les conditions posées par les Etats membres visaient. Mais elle est révélatrice du climat de tension entre les institutions que ce débat, élevé au rang de question de principe, suscitait alors. Les divergences de vue ont empêché les Etats membres de se mettre d'accord pendant de longues années. Le Comité *ad hoc* Europe des citoyens composé de représentants des chefs d'Etat et de gouvernement l'expliquait encore en 1985 : « Les discussions menées depuis 1979 au sein des institutions européennes n'ont pas débouché sur un accord définitif, notamment parce que le débat sur la nécessité de justifier de moyens de subsistance suffisants en tant que condition de libre séjour n'a pas abouti ». C'est sur les modalités pratiques de ces conditions qu'ils ne pouvaient se mettre d'accord, car le principe faisait lui l'objet d'un consensus :

« Une telle justification semble indispensable si l'on veut éviter des courants migratoires causés uniquement par des considérations pécuniaires qui reposeraient notamment sur le fait que les régimes européens de sécurité sociale n'ont pas été harmonisés. Un citoyen souhaitant séjourner dans un pays autre que le sien ne devrait pas être une charge déraisonnable pour les finances publiques du pays d'accueil » ³².

Si bien qu'après dix ans de discussions stériles la Commission choisit de retirer sa proposition, et de lui substituer trois directives qui catégorisaient les bénéficiaires potentiels du droit de résidence, en étudiants, pensionnés et autres inactifs, de manière à discuter séparément des conditions relatives à chacun de ces statuts. Après de nouveaux différends entre le Parlement et le Conseil, trois directives purent enfin être adoptées le 28 juin 1990 ³³. Aux termes de ces nouvelles dispositions ³⁴, les étudiants, les pensionnés et les inactifs se voient reconnaître un droit de séjour illimité, à condition qu'ils disposent de ressources suffisantes et d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'Etat d'accueil — garantissant qu'ils ne tomberont pas à charge de la protection ou de l'aide sociales de l'Etat d'accueil. Les membres de leurs familles (limités au conjoint et enfants à charge pour les étudiants) sont autorisés à les accompagner. Les directives, laissant aux Etats membres le soin d'apprécier le caractère « suffisant » des ressources dont disposent ces personnes, font courir le risque que les conditions de résidence varient sensiblement d'un Etat à l'autre et, en substance, qu'il soit beaucoup plus aisé aux pensionnés des Etats-Providence du Nord de s'installer dans le Sud qu'aux chômeurs pauvres du Sud de résider dans le Nord. Derrière leur apparente neutralité, les conditions retenues par

ces directives, en renvoyant aux critères nationaux, prolongent largement les préventions mises à l'immigration par les riches Etats du Nord disposant de systèmes de protection sociale plus développés. La liberté du choix de résidence demeure, en dépit des tentatives d'universalisation, soumise à des considérations d'ordre économique.

Ce ne sont d'ailleurs pas les seules. Le traité prévoyait d'emblée des limites à la liberté de circulation fondées sur les notions « d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique » (art. 48 pour les salariés et 56 pour les indépendants) et le Conseil les a ultérieurement précisées dans une directive ³⁵. Ces dispositions constituaient des dérogations explicites au principe de non-discrimination, ce type de mesure étant, par définition, réservé aux étrangers. Bien qu'il revienne aux Etats de déterminer eux-mêmes la portée de ces notions, la Cour a encadré leur appréciation, de manière à éviter que cette dérogation soit utilisée à d'autres fins que celles visées par le traité et permette de contourner le principe de non-discrimination : elle a affirmé que ces notions devaient être interprétées strictement, réservées aux cas de menace réelle et grave affectant un intérêt fondamental de la société, qu'elles ne pouvaient prendre pour fondement que les comportements personnels de l'individu visé, et requis que soient respectées des conditions procédurales et offertes des voies de recours ³⁶.

L'isopolitie fonctionnelle prévue par le traité, limitée aux travailleurs et aux droits afférents à leur situation professionnelle, s'est étendue au fil des décennies, sous impulsion législative d'abord, puis sous incision jurisprudentielle relayée à son tour par une généralisation législative. L'effacement progressif des référents économiques n'a pas engendré, pourtant, un statut universel. Tous les ressortissants des Etats membres jouissent de la liberté de circulation, en tant que « citoyens du marché unique », qu'ils soient travailleurs, membres de la famille d'un travailleur, étudiants, pensionnés, chômeurs à la recherche d'un emploi, bénéficiaires de services, consommateurs ou inactifs résidents. On est toujours, d'une manière ou d'une autre, acteur d'un marché, et à ce titre bénéficiaire du droit de le sillonner. Mais le droit de résidence reste quant à lui étroitement subordonné à des conditions de revenus qui tracent les limites d'une liberté censitaire. L'égalité de droit se heurte ici aux réticences des Etats membres. Cela est plus net encore en ce qui concerne les « droits accessoires » à la liberté de circulation et au droit de séjour : c'est parce que la liberté de circulation s'accompagne du principe d'égalité de traitement, impliquant pour le ressortissant communautaire résidant sur le territoire d'un Etat membre dont il n'est pas le national le droit d'être traité de la même manière que les nationaux, que se produit progressivement l'ouverture réciproque des droits de citoyenneté. Mais l'isopolitie ne se déploie pas de manière uniforme : la rémanence des origines économiques de la Communauté se manifeste aussi dans la portée plus ou moins large du principe de non-discrimination, qui

reste bien plus étendu pour les travailleurs que pour les citoyens passifs du marché unique.

2. L'égalité de traitement : à chaque statut ses droits

L'égalité de traitement est un « concept structurel de base »³⁷ de la Communauté européenne, qui irradie l'ensemble de ses dispositions, et qui peut être qualifié de « fondement principal de l'ordre juridique communautaire »³⁸. Il comporte une dimension *institutionnelle*, qui régit les relations entre les Etats ou entre les institutions communautaires, impliquant qu'ils soient traités sur pied d'égalité. L'égalité des acteurs est une condition essentielle d'une Communauté de droit.

Le principe d'égalité de traitement apparaît aussi dans le cadre de différentes dispositions *matérielles* du traité, relatives au marché commun (art. 36 et 37 § 1), aux libertés de circulation des quatre facteurs de production (art. 48 § 2, 52, 60, 65, 67 § 1), aux politiques de transports (art. 76 et 79 § 1) et de concurrence (art. 85 § 1 et 86), aux politiques fiscale (art. 95) et sociale (art. 119). Ces dispositions spécifiques visent principalement les Etats membres, en leur interdisant de discriminer les facteurs de production qui émanent des autres Etats membres³⁹.

Le principe de non-discrimination en vertu de la nationalité constitue l'une des dimensions du principe d'égalité de traitement, mais l'une de ses dimensions seulement puisqu'il recouvre aussi l'interdiction des discriminations en fonction du sexe (art. 119) et le principe d'égalité en matière institutionnelle. C'est principalement dans cette dimension de non-discrimination en vertu de la nationalité que l'égalité de traitement a trait à la citoyenneté européenne : il constitue le principe d'isopolitie en vertu duquel les ressortissants des Etats membres obtiendront l'accès à certains droits, naguère réservés aux nationaux, dans l'Etat où ils résident et dont ils ne sont pas les nationaux.

Affirmée au détour de divers articles ponctuels du traité, l'interdiction de discrimination en vertu de la nationalité fait aussi l'objet d'un article propre, rangé parmi les Principes de la Communauté (art. 6, anciennement article 7). Sa portée est double : d'une part il proscrit les discriminations en raison de la nationalité « dans le domaine d'application du présent traité », se présentant ainsi comme une *prohibition* générale, une limite « constitutionnelle » aux décisions communautaires ou aux décisions nationales qui s'inscrivent dans le champ d'application du traité ; d'autre part, le même article constitue une base juridique permettant au Conseil de mener une *politique positive* de lutte contre les discriminations en adoptant « toute réglementation en vue de (leur) interdiction ». Le droit dérivé consacre lui aussi ce principe, et l'on a vu que le règlement 1612/68 du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs en précisait la portée.

La suppression des discriminations entre les travailleurs des Etats membres était un corollaire immédiat, mais pas évident, de la liberté de

circulation : prolongeant la logique qu'ils avaient ébauchée dans le cadre de divers accords bilatéraux d'immigration, les Etats fondateurs avaient estimé que la circulation de la main-d'œuvre supposait que les travailleurs migrants soient traités, dans le pays d'accueil, de la même manière que les travailleurs autochtones. Cela n'allait pas de soi : c'est précisément parce que la main-d'œuvre étrangère permettait de réduire les coûts de production (en lui octroyant des salaires et avantages sociaux inférieurs) que l'on y avait fréquemment recouru entre les deux guerres et juste après 1945 ⁴⁰. L'alignement des salaires, des conditions de travail et des avantages sociaux constituait donc une rupture par rapport à la logique économique des migrations, traduisant la formation d'un marché commun ⁴¹, et plus indirectement les « solidarités matérielles et spirituelles » entre les peuples qui se dessinaient à travers les desseins économiques. Derrière ces motivations économiques, patentes puisque la non-discrimination est principalement attachée à la circulation des travailleurs, s'affirmaient donc des objectifs sociaux et politiques, que les Etats fondateurs consacraient bien qu'ils eussent conscience qu'ils pouvaient être économiquement nuisibles. C'est d'ailleurs à l'Italie, le pays économiquement le plus en retard parmi les fondateurs, que ces concessions étaient faites, puisqu'elle était alors le seul Etat membre qui fournit les contingents de l'immigration intra-européenne. Sans doute le refus initial, et continuellement répété, des Etats membres de consacrer une « préférence communautaire » qui les aurait contraints de recourir à la main-d'œuvre disponible dans les Etats membres avant de se tourner vers l'extérieur, et que l'Italie avait vigoureusement défendue, témoigne-t-il de leur conscience des effets économiquement néfastes de la non-discrimination.

A quarante ans de distance, il apparaît que ce choix politique explique la faiblesse des migrations intra-communautaires. L'interdiction des discriminations a rendu la main-d'œuvre des Etats membres économiquement peu avantageuse, et a conduit les Etats à recourir plutôt à une main-d'œuvre extra-communautaire, qu'ils n'étaient pas contraints de traiter de la même manière que les travailleurs nationaux ⁴². La non-discrimination a donc nui à l'objectif économique de circulation du facteur travail, tandis qu'elle s'avérait plutôt être un vecteur d'intégration sociale.

Sa principale fonction aura été d'abolir les différences de traitement entre travailleurs nationaux et étrangers communautaires, en ouvrant à ces derniers les droits socio-économiques constitutifs des citoyennetés nationales. La première étape fut franchie par voie législative. Le règlement 1612/18 du Conseil, précisait l'étendue de l'égalité de traitement : l'égalité d'accès à l'emploi (incluant l'égalité face aux licenciements et à la réintégration professionnelle, art. 7 § 1), l'égalité de rémunérations et de conditions de travail, prévues par le traité, étaient réitérées. Le règlement ajoutait que les travailleurs devaient bénéficier « des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux » (art. 7 § 2), « de l'enseignement des écoles professionnelles » (art. 7 § 3), et que l'égalité de traitement s'étendait encore

« en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote et l'accès aux postes d'administration ou de direction d'une organisation syndicale » en ce compris le « droit d'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise » (art. 8). Devaient encore leur être ouverts « tous les droits et tous les avantages accordés aux travailleurs nationaux en matière de logement » (art. 9). Les Etats membres s'étaient donc mis d'accord pour ouvrir aux travailleurs des autres Etats membres tous les droits constitutifs de la « citoyenneté sociale » : les droits civiques (syndicaux) aussi bien que les droits-créances (avantages sociaux...) liés au statut de travailleur. Maintenant il ne s'agissait pas d'une dénationalisation complète de la citoyenneté sociale : seuls y avaient accès les ressortissants des Etats membres — les tiers étant exclus du bénéfice de l'égalité de traitement — et uniquement ceux qui pouvaient se prévaloir d'un statut de travailleur. Les membres de la famille du travailleur ne se voyaient ouvrir quant à eux qu'une partie de ces droits de citoyenneté sociale : l'accès à l'emploi et l'accès aux cours d'enseignement général pour les enfants (art. 11).

Cette base normative fut précisée, et parfois étendue, par la jurisprudence de la Cour. De la même manière qu'elle avait élargi la catégorie des sujets du droit en donnant une acception relativement large à la notion de travailleur, elle a élargi la liste des « droits accessoires à la liberté de circulation »⁴³ au-delà de ce que prévoyait le règlement. C'est essentiellement par la dynamique des recours préjudiciels que ces avancées se sont accomplies puisque, comme on l'a vu, la Cour a restreint l'accès à son prétoire des requérants individuels⁴⁴. L'abolition des discriminations en matière socio-économique fut l'œuvre de travailleurs migrants, parfois soutenus par des organisations syndicales, qui ont réclamé devant les juridictions de leur pays de résidence l'application du droit communautaire et ont invoqué le principe de non-discrimination pour faire écarter des règles nationales discriminatoires⁴⁵. Les cours et tribunaux nationaux ont pu compter en cela sur le concours de la Cour de Luxembourg, qui a fréquemment interprété le droit communautaire de manière telle qu'elles puissent écarter des législations ou réglementations nationales discriminatoires en invoquant l'effet direct des dispositions relatives à l'égalité de traitement.

Les restrictions posées par le traité lui-même au droit d'accès à l'emploi ont été progressivement réduites, essentiellement par voie judiciaire⁴⁶. Conformément aux conceptions traditionnelles de l'autorité publique, le traité prévoyait en son article 48 § 4 que les dispositions organisant l'égalité d'accès à l'emploi « ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique ». Cette dérogation au principe d'égalité de traitement était justifiée par la nécessité, alors reconnue par tous, de s'assurer de la loyauté des employés de l'administration publique à l'égard de l'Etat, garantie que le lien de nationalité semblait offrir. Certains Etats membres s'y sont toutefois référés très largement, pour réserver à leurs nationaux les très vastes secteurs du marché du travail couverts par les Etats sociaux des années

soixante et soixante-dix, qui avaient notamment une fonction de résorption des surplus de main-d'œuvre et d'intégration des travailleurs peu qualifiés. Le rôle de la Cour fut, à cet égard, de rappeler la finalité originelle de cette dérogation pour interdire ces extensions indues ⁴⁷. Elle a défini, dans cet esprit, les limites des dérogations en réservant la notion aux emplois

« qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. De tels emplois supposent en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'Etat ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs qui sont le fondement de la nationalité » ⁴⁸.

Cela n'empêche pas les Etats de ne se conformer à ces obligations que de mauvaise grâce et en laissant souvent subsister dans leurs législations et réglementations des réserves contraires à la jurisprudence de la Cour.

En ce qui concerne le droit dérivé, et le règlement 1612/68 en particulier, l'œuvre de la Cour a, de la même manière, consisté à préciser certaines notions contenues dans le règlement pour en étendre la portée, et avant tout l'expression d'« avantages sociaux et fiscaux » mentionnée à l'article 7, qui ouvre le patrimoine des droits-créances. Elle a précisé que devaient être compris comme faisant partie de ces droits tous les avantages « qu'ils soient liés ou non à un contrat d'emploi » ⁴⁹, tels que les mesures de reclassement au profit des handicapés ⁵⁰, les allocations pour handicapés adultes ⁵¹, les prêts sans intérêt à la naissance d'un enfant ⁵², le revenu garanti aux ascendants à charge ⁵³, une prestation sociale garantissant un minimum de moyens d'existence ⁵⁴, un revenu minimum aux personnes âgées ⁵⁵, une allocation d'attente pour les jeunes demandeurs d'emploi ⁵⁶, une aide accordée en vue d'une formation professionnelle ⁵⁷...

Ce faisant, la Cour n'a fait que tirer les conséquences de l'accord intervenu entre les Etats membres et fixé dans le règlement, mais ceux-ci ont opposé des résistances à la soumission à leurs propres obligations. Certains Etats ont tenté de contourner les effets de l'égalité de traitement en instaurant d'autres critères distinctifs que la nationalité — posant par exemple des exigences de résidence longue ou de domicile — pour réserver en fait, sinon en droit, certains de ces avantages sociaux à leurs propres nationaux. C'était compter sans la vigilance de la Cour qui interdit ces pratiques ⁵⁸ en dénonçant les discriminations indirectes, c'est-à-dire « toutes formes de discriminations dissimulées qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent, en fait, au même résultat » ⁵⁹. La Cour a également précisé que cette interdiction ne s'appliquait pas seulement aux législations et réglementations émanant des administrations publiques, mais à toutes les normes régissant ces matières, même si elles sont de nature conventionnelle ou inhérentes à la réglementation privée d'une profession ⁶⁰. Elle a tiré, ce faisant, toutes les potentialités que recelait le règlement mais elle n'a pas été au-delà. Quand des cas lui étaient soumis qui dépassaient manifestement les termes du règlement,

elle s'est gardée de dépasser ces limites : ainsi a-t-elle rappelé que « l'égalité de traitement en ce qui concerne les avantages sociaux (...) ne profite qu'aux travailleurs et non pas aux ressortissants des Etats membres qui se déplacent pour chercher un emploi » ⁶¹.

La Cour a toutefois donné, dans certains cas, une interprétation des « avantages sociaux » qui dépassait manifestement ce que les Etats membres avaient conçu, en y incluant des droits relevant du droit privé ou des garanties pénales. Elle a par exemple contraint un Etat membre qui accordait le droit de séjour au conjoint non marié d'un national à étendre ce droit aux ressortissants des autres Etats membres ⁶², ou à un Etat qui accordait à ses nationaux la faculté d'utiliser leur propre langue devant un tribunal d'octroyer également ce droit aux ressortissants des autres Etats membres, même si la procédure pénale en question n'avait aucun rapport avec l'activité professionnelle du prévenu ⁶³. Ce faisant la Cour a commencé à estomper la référence économique qui justifiait au départ l'extension de ces droits comme des moyens de faciliter la liberté de circulation, et recouru à des motifs qui tiennent plutôt de la politique sociale, en arguant que ces droits contribuent « de manière importante à l'intégration du travailleur migrant et de sa famille dans le milieu du pays d'accueil et donc à la réalisation de l'objectif de la libre circulation des travailleurs » ⁶⁴.

Dans l'essentiel de ces cas, les droits en cause sont ceux attachés à la qualité de travailleur. Les résidents d'un autre Etat membre qui n'ont pas cette qualité, comme les pensionnés, les chômeurs ou les étudiants, ne peuvent prétendre au bénéfice de ces avantages sociaux, les directives qui régissent leur droit de séjour stipulant précisément qu'ils doivent être en possession de moyens de subsistance suffisants et d'une assurance maladie. La Cour ne peut faire usage du principe de non-discrimination en vertu de la nationalité que dans la mesure où les situations entrent dans le champ d'application du traité. Elle est impuissante à interdire les discriminations à rebours : un Etat peut continuer à appliquer un traitement discriminatoire à l'égard de ses propres ressortissants puisque ceux-ci, n'ayant pas fait usage de la liberté de circulation, n'entrent pas dans le champ du traité ⁶⁵.

La non-discrimination entre consommateurs

Le principe d'égalité de traitement est toutefois énoncé, non seulement dans les dispositions relatives aux travailleurs, mais également dans un article général qui figure parmi les Principes de la Communauté. La Cour peut donc l'invoquer pour interdire des discriminations exercées dans d'autres domaines, pourvu que ceux-ci tombent dans le champ d'application du traité. C'est en procédant de la sorte qu'elle a considéré qu'un ressortissant britannique effectuant un séjour touristique en France pouvait revendiquer une indemnité destinée à réparer un préjudice corporel — alors que l'Etat français entendait limiter ce droit à ses ressortissants — parce qu'il se trouvait dans la situation d'un destinataire de services, et que l'indemnité en question présentait un lien avec le service qu'il avait reçu ⁶⁶.

Dans la mesure où l'Acte unique fait état de la libre circulation des « personnes » et non plus seulement des travailleurs, on pourrait considérer que toute discrimination à l'égard des ressortissants des Etats membres entre depuis lors dans le champ d'application du traité et doit donc être interdite ⁶⁷. Mais cela ne relève encore, pour le moment, que de la doctrine, la Cour faisant preuve de plus de prudence. En combinant l'interdiction générale de discrimination contenue dans l'article 6 avec d'autres dispositions du traité qui définissent des compétences communautaires, elle a pourtant commencé à affirmer le caractère prohibé de discriminations qui n'ont pas de rapport direct avec la liberté de circulation mais s'inscrivent dans des compétences communautaires. Elle a jugé par exemple que, en vertu de l'article 128 du traité qui prévoit l'établissement par le Conseil d'une politique de formation professionnelle, l'enseignement entre dans le champ du traité et que dès lors les discriminations liées à l'accès à la formation devaient être prohibées ⁶⁸. Et précisé dans sa jurisprudence ultérieure l'étendue de cette interdiction : l'enseignement universitaire entre dans la notion de « formation professionnelle » et les frais d'inscription ne peuvent être supérieurs pour les ressortissants d'autres Etats membres ⁶⁹, l'aide destinée à couvrir les frais d'inscription ne peut non plus leur être refusée ⁷⁰... Seul toutefois l'accès à la formation professionnelle doit faire l'objet de l'égalité de traitement, puisque la compétence communautaire ne couvre pas l'organisation des études. Les Etats membres restent libres d'octroyer des aides aux études à leurs seuls ressortissants, qui ne pourront être octroyés aux ressortissants des Etats tiers — sauf s'il s'agit de travailleurs ou membres de la famille d'un travailleur, ces aides entrant alors dans la catégorie des « avantages sociaux » dont on a parlé ci-dessus. Il n'empêche que même limités de la sorte, ces arrêts comportent des conséquences politiques considérables : les Etats qui exigent le paiement d'un droit d'inscription peu élevé craignent de voir affluer les étudiants d'autres Etats membres qui n'ont pas les moyens financiers d'accéder aux études universitaires dans leur Etat membre, où le droit d'inscription exigé est beaucoup plus élevé. Derrière son apparente prudence, cette décision de la Cour est susceptible d'engendrer des conséquences financières pour certains Etats membres, voire, par réaction, de nuire au caractère « démocratique » de l'accès aux études supérieures dans certains Etats qui pourraient être tentés d'augmenter les droits d'inscription de tous les étudiants pour éviter ces migrations scolaires ⁷¹. Ce qui lui a valu le reproche d'avoir « dans ses efforts pour prévenir les discriminations entre des étudiants, (...) créé des discriminations entre Etats membres » ⁷², ou en d'autres termes privilégié la dimension individuelle de l'égalité de traitement contre sa dimension institutionnelle.

3. Les limites de l'égalité de traitement

Le principe de non-discrimination en vertu de la nationalité a joué, depuis la fondation des Communautés, le rôle que l'isopolitie assumait dans les ligues de cités anciennes. Associé à une Communauté fonctionnelle, il

n'ouvre pourtant les droits de citoyenneté nationaux que dans la mesure de son objet. Ce fut d'abord, au temps du marché commun, une isopolitie de producteurs, réservée aux travailleurs d'une société de plein emploi, limitée aux droits afférents à leur statut professionnel. Il s'agissait d'accompagner la circulation de la main-d'œuvre, motif économique, de son intégration dans le pays d'accueil, préoccupation sociale. Les mutations du marché du travail ont conduit à étendre progressivement la catégorie des bénéficiaires aux travailleurs atypiques ; mais sans aller jusqu'aux chômeurs sans ressources, l'isopolitie se heurtant au refus de certains Etats d'étendre les « solidarités matérielles » jusqu'à accueillir les indigents des autres Etats membres, et au refus de la Cour de les y contraindre. Puis ce fut, au temps du marché unique, une isopolitie de « citoyens de marché », actifs quand ils sont des travailleurs ou passifs quand ils ne sont que consommateurs : la liberté de circulation fut étendue, dans une jurisprudence contemporaine de l'Acte unique, à tous. Et conjuguée au principe d'égalité de traitement, cette liberté interdit aux Etats de traiter les ressortissants des autres Etats membres d'une autre manière que leurs nationaux. On était loin pourtant d'une égalité de traitement absolue : le principe pose que chacun doit être traité, *dans sa situation*, sans discriminations fondées sur la nationalité. Il ne dit pas que tout « citoyen » peut jouir de l'ensemble des droits sur le territoire de l'Etat où il réside. Le travailleur d'un autre Etat membre sera traité comme un travailleur national, le consommateur comme un consommateur national, le prestataire de service comme un prestataire de service... Les origines fonctionnelles de la Communauté restent visibles derrière cette logique juridique. L'égalité de droit s'arrête où commencent les statuts, lesquels sont définis par rapport au rôle de l'individu dans le marché. C'est la première limite de l'isopolitie, qui la différencie des précédents anciens : elle n'appréhende pas les individus comme des citoyens égaux en droits, mais dans leurs statuts économiques respectifs.

L'autre limite de l'isopolitie est elle, en revanche, conforme à l'esprit de l'institution ancienne : l'ouverture des droits de citoyenneté s'opère sur une base réciproque, et laisse à l'écart les ressortissants des pays tiers. En règle générale ils ne jouissent pas de la liberté fondamentale de circulation. Exception faite des membres de la famille d'un travailleur communautaire qui tirent de ce lien familial, au nom de « conditions objectives de liberté et de dignité » qui dépassent les finalités économiques de la Communauté, le droit de suivre leur parent. Exception faite également des ressortissants d'Etats avec lesquels la Communauté est entrée en « Espace unique européen », les pays membres de l'AELE, qui jouissent de l'ensemble de l'acquis communautaire en cette matière, en ce compris ce qui découle de la jurisprudence ⁷³. Les autres étrangers doivent s'arrêter aux frontières internes de l'« Europe sans frontières ». Situation absurde, car à moins d'institutionnaliser le racisme il est impossible de contrôler les ressortissants des pays tiers aux frontières sans contrôler aussi les ressortissants communautaires. Pour s'y être essayé, le député français Alain Marsaud est

resté dans les annales parlementaires françaises comme l'auteur d'un amendement fameux qui autorisait les contrôles d'identité fondés sur « tout élément permettant de présumer la qualité d'étranger autre que l'appartenance raciale » ⁷⁴.

Les Etats membres ont perçu les impasses où conduisait la limitation de la liberté de circulation aux ressortissants des Etats membres dans une Europe sans frontières, et ils s'efforcent d'y échapper. Mais s'agissant de compétences qui restent hors de la Communauté ⁷⁵, les progrès ne peuvent être faits que sur un mode conventionnel — puis, après Maastricht, on y reviendra, en recourant aux instruments du III^e pilier. Les conditions d'accès au territoire des Etats membres et de circulation entre ceux-ci des ressortissants tiers continuaient, avant Maastricht, de dépendre uniquement des Etats et de leur éventuelle coopération diplomatique. L'intégration communautaire a pourtant eu, indirectement, un effet sur les droits civils et sociaux des résidents de pays tiers. La Communauté a conclu de nombreux accords d'association ou de coopération avec des pays tiers (la Grèce avant son adhésion, la Turquie, les pays ACP, les pays du Maghreb et les PECO) qui, s'ils ne donnent aucun droit de séjour en eux-mêmes assurent à ceux qui en bénéficient l'égalité de traitement pour les conditions de travail, les rémunérations et prestations familiales. Les situations, difficilement justifiables dans un Etat de droit, qui voyaient les étrangers communautaires bénéficier de l'ensemble des droits syndicaux par exemple, tandis qu'un ressortissant turc en était privé, ont indirectement suscité cette extension de l'isopolitie à l'égard des ressortissants de la plupart des pays ayant fourni les contingents de l'immigration européenne ⁷⁶. Reste que l'isopolitie issue du traité de Rome, quand elle érode les frontières à l'intérieur, tend inévitablement à les déplacer vers l'extérieur.

La dernière limite de l'isopolitie européenne est d'ordre quantitatif : l'ouverture réciproque des citoyennetés nationales ne vaut que pour les résidents, et suppose donc une mobilité des citoyens à travers l'espace européen. Or celle-ci s'est avérée très restreinte, pour les travailleurs surtout. Paradoxalement, l'intensité des mouvements de main-d'œuvre intra-communautaires fut inversement proportionnelle en ces années aux progrès juridiques accomplis en cette matière ⁷⁷. De 1957 à 1980, la part des ressortissants communautaires dans le nombre total des travailleurs migrants a constamment décliné, passant de 60% en 1958 à 30% en 1968 ⁷⁸. Les économistes expliquent aisément pourquoi la libéralisation juridique et administrative des mouvements de travailleurs n'a pas suffi à engendrer de vastes migrations. D'abord, le développement économique et social des pays du Sud (et de l'Italie en particulier) a réduit l'écart avec les pays du Nord, alors que les différences en matière de taux d'emploi, de qualifications des travailleurs, de salaires, de conditions de travail... sont les principaux incitants des migrations. D'une manière générale, l'homogénéisation des structures socio-économiques des pays membres a réduit les avantages de la circulation intra-communautaire et augmenté en même temps la valeur

relative des travailleurs des pays tiers (de qualification inférieure, moins strictement liés par les critères d'égalité de conditions de travail et de salaires...).

Les rares données chiffrées dont on dispose indiquent que tout au long des années quatre-vingt les migrations intra-communautaires n'ont pas cessé de décroître ⁷⁹. Ceci s'explique essentiellement par les nombreux retours dans leurs pays d'origine de travailleurs européens qui avaient émigré du Sud vers le Nord. Ces taux importants de retour confirment l'importance des facteurs culturels qui limitent les migrations : contrairement aux Etats-Unis, caractérisés par une unité linguistique, une forte mobilité sociale et un faible enracinement local qui favorisent les mouvements géographiques, les pays européens connaissent une propension à la mobilité de travail faible.

Cela ne signifie pas pour autant que les mouvements de personnes soient aussi réduits que ces chiffres le donnent à penser : les flux observables statistiquement peuvent induire en erreur parce qu'ils réduisent souvent l'importance des mouvements de ressortissants communautaires (qui peuvent ne plus être enregistrés quand un permis de travail n'est plus requis), et n'indiquent que très indirectement les mouvements de temps court. Toutes les études ponctuelles confirment le changement de nature des migrations intra-communautaires qui s'est opéré ces dernières années. Au temps de la reconstruction des économies européennes, il s'agissait essentiellement de flux massifs et de longue durée de travailleurs peu qualifiés, répondant à une demande des employeurs de certains centres industriels géographiquement localisés, et canalisés par les pouvoirs publics nationaux. La nouvelle division internationale du travail qui s'est dessinée au cours des années quatre-vingt appelle d'autres formes de mobilité du travail. L'internationalisation des entreprises, encouragée sinon induite par la mise en place du Marché commun, engendre des mouvements nombreux, mais dispersés et de temps court, qui concernent avant tout les travailleurs hautement qualifiés (cadres, techniciens, commerciaux...). Le mode de fonctionnement des entreprises multinationales ne nécessite pas l'apport durable d'une main-d'œuvre massive ; les travailleurs font d'ailleurs état de leurs réticences à quitter leur pays pour des raisons professionnelles. Les progrès et la baisse des prix des télécommunications et des transports rapides permettent en outre d'éviter le recours à ces formes de migrations classiques ⁸⁰. Si la formation du marché unique est susceptible d'accroître la mobilité en son sein, elle ne conduit pas à la reproduction des cycles de migration que l'on a observés dans le passé : sans doute une part croissante de travailleurs européens seront-ils amenés à se déplacer au-delà des frontières nationales, mais pour des séjours de plus en plus courts et des destinations de plus en plus variées.

La mobilité des personnes ne se limite pas, toutefois, aux travailleurs, même si ce statut est le seul, on l'a vu, qui assure un droit de résidence inconditionnel et ouvre largement l'accès aux droits socio-économiques du pays de résidence. L'expérience des dernières années montre que la libre circulation a bénéficié avant tout à trois catégories de personnes — outre celle

des travailleurs transnationaux : les pensionnés, les étudiants et les touristes ⁸¹. On a déjà signalé l'importance des retours d'immigrants des pays du Sud vers leur pays d'origine. A cela s'ajoute la part croissante de pensionnés de pays du Nord qui s'installent dans les pays méditerranéens ⁸². On voit ainsi se dessiner en Europe le phénomène de *Sunbelt* typique des Etats-Unis : de nombreux travailleurs ayant fait leur carrière dans le nord prennent leur retraite dans le sud de l'Europe ⁸³. Cette tendance est d'ailleurs facilitée par les progrès accomplis en matière de transfert des indemnités de pension et de protection sociale. Mais elle est aussi très nettement contenue par les conditions de revenus qui accompagnent le droit de résidence des inactifs.

Les flux touristiques se sont également largement accrus au sein de la Communauté : parmi les 185,8 millions de touristes ayant transité en Europe en 1985, 80% étaient originaires d'Europe occidentale. Dans tous les pays membres de la Communauté, même ceux qui n'ont qu'une vocation touristique très limitée, les flux touristiques ont triplé voire sextuplé au cours des vingt-cinq dernières années. Il est encore un peu tôt pour mesurer l'impact de l'ouverture des frontières sur ces mouvements, mais on peut prédire sans trop craindre de se tromper une hausse continue de ce tourisme de masse intra-européen dans les années à venir, caractérisé en particulier par l'explosion du nombre de séjours de courte durée dont on observe déjà les prémices.

Les échanges d'étudiants ont eux aussi connu une forte croissance au cours des dernières années. Traditionnellement, ces flux étaient symétriques de ceux du tourisme : de nombreux étudiants des pays du Sud venaient séjourner dans les Universités et hautes écoles des pays du Nord de l'Europe, les mouvements en provenance de la Communauté étant largement minoritaires (74 551 étudiants communautaires sur les 334 627 étudiants étrangers résidant dans la CEE en 1983). En outre les mouvements entre pays du Nord ont toujours été intenses. L'assouplissement des conditions de résidence, et les stimulants induits par les programmes d'échange (Erasmus/Socrates) ont partiellement inversé ces tendances : si le rôle de pays d'accueil de la France, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne ont été confirmés, les flux Nord-Sud se sont aussi largement accrus.

Dans l'ensemble toutefois, il faut bien convenir que l'évolution de la mobilité intra-européenne n'est liée que de manière indirecte aux grandes étapes de la construction européenne : ni les progrès juridiques de la libre circulation, ni l'avancée du marché unique n'ont eu d'impact notable sur les mouvements intra-communautaires. Les migrations répondent encore essentiellement à des logiques nationales. Elles restent marginales pour les travailleurs, et n'atteignent une proportion considérable des ressortissants communautaires qu'à travers le développement des flux touristiques. Dans cette région du monde caractérisée par une haute densité démographique, urbaine et industrielle ⁸⁴, les frontières étatiques perdent constamment de leur perméabilité, mais les peuples restent pourtant largement confinés dans ces

frontières. L'isopolitie européenne ne joue pleinement que pour les travailleurs qui résident dans un autre Etat membre que celui dont ils ont la nationalité, et constituent à peine deux centièmes du total de la population des Etats membres, tandis que les citoyens passifs du marché, beaucoup plus mobiles, ne bénéficient que des effets limités de l'isopolitie octroyée aux inactifs.

4. L'égalité de traitement au-delà du marché : les débats sur les droits politiques

L'idée d'étendre l'isopolitie au-delà des domaines socio-économiques à d'autres droits des citoyennetés nationales, et singulièrement à certains droits politiques, apparut pour la première fois sur l'agenda communautaire quand les délégations belge et italienne l'émirent de concert lors du Sommet de Paris d'octobre 1972. Le premier ministre belge avait très prudemment suggéré : « les ressortissants de nos Etats membres qui résident depuis cinq ans, par exemple, dans un autre Etat membre, devront être associés aux décisions de leur communauté locale »⁸⁵. Cela permettait d'envisager l'extension des droits politiques, mais aussi plus modestement la mise en œuvre de mécanismes consultatifs. Le président du Conseil italien lui avait emboîté le pas avec plus d'enthousiasme :

« nous pourrions d'ores et déjà décider l'institution d'une « citoyenneté » européenne venant s'ajouter à la nationalité dont chacun des ressortissants de nos pays jouit déjà : cela devrait permettre aux citoyens des pays de la Communauté — après un séjour d'une certaine durée dans l'un de nos pays — de se voir attribuer certains droits politiques comme, par exemple, celui de participer aux élections municipales »⁸⁶.

Cette suggestion s'inscrivait dans un contexte beaucoup plus vaste : le projet, relancé par le président Pompidou lors du même Sommet, de « transformer (...) l'ensemble des relations des Etats membres en Union européenne »⁸⁷. Il n'est pas innocent que le thème des droits politiques soit apparu et se soit développé conjointement au projet plus vaste d'Union européenne : c'est le signe que les Etats membres considéraient comme très difficile l'extension de l'égalité de traitement au-delà de la sphère socio-économique dans le cadre d'une Communauté qui restait fonctionnelle, et n'envisageaient l'émergence de cette première forme de « citoyenneté européenne » que dans le cadre d'une construction explicitement politique. Que ces propositions soient restées lettre morte jusqu'à l'avènement de l'Union européenne confirme d'ailleurs *a posteriori* que cet élément d'une « citoyenneté européenne » était conçu comme partie intégrante d'une construction politique. De nombreuses tentatives furent pourtant lancées pour promouvoir ce thème dans le cadre communautaire existant, et la problématique des droits politiques n'a pas cessé de se mouvoir dans cet espace incertain, apparaissant tantôt comme un appendice de l'acquis socio-économique susceptible d'être obtenu à court terme et tantôt comme un

élément d'une intégration politique qui renvoyait à une échéance de long terme.

Le premier signe fut donné lors du Sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974 : les Etats membres suggéraient alors, parmi d'autres mesures destinées à avancer dans la formation d'une « Union européenne », de réfléchir à l'octroi « aux citoyens des neuf Etats membres des droits spéciaux comme membres de la Communauté »⁸⁸. Ils chargeaient un groupe de travail d'élaborer la réflexion sur ce point et confiaient parallèlement au premier ministre belge Léo Tindemans la mission d'élaborer un rapport de synthèse qui présente « une conception d'ensemble de l'Union européenne »⁸⁹. L'expression « droits spéciaux » utilisée dans ces conclusions était très évasive. Elle avait été choisie de préférence à l'expression « citoyenneté européenne » que le gouvernement italien avait suggérée mais que le Conseil avait refusée⁹⁰. C'est à la Commission qu'il revint d'abord de l'éclairer. Dans un rapport⁹¹ remis au Conseil moins de six mois plus tard, elle s'efforçait de démontrer, par un raisonnement subtil et ambitieux, que ces droits ne pouvaient être que les droits de vote et d'éligibilité et l'accès à la fonction publique pour les ressortissants communautaires résidant dans un autre Etat membre que le leur. Elle procédait, pour étayer son argument, par élimination : ces droits étant qualifiés de « spéciaux » ne pouvaient être les droits déjà acquis « ou susceptibles de l'être par les ressortissants communautaires en vertu des traités de Rome et de Paris »⁹², tels qu'ils résultent de la mise en œuvre dans le champ d'application du traité du principe d'égalité de traitement. Il ne pouvait s'agir non plus des droits civils et privés d'ores et déjà octroyés à tous les étrangers, communautaires ou pas, en vertu des engagements pris par les Etats membres dans le cadre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Or si on laissait de côté cet « acquis réel ou potentiel »⁹³, qui n'avait rien de « spécial », et si l'on tenait compte de l'« allusion à la qualité de citoyen », « concept à résonance fondamentalement politique »⁹⁴ que comportaient les conclusions du Sommet de Paris, il fallait convenir que les Etats membres avaient voulu désigner, à mots voilés, les droits de vote et d'éligibilité, les seuls qui fussent encore formellement limités aux nationaux. La Commission ajoutait que ses investigations lui avaient permis de découvrir qu'à l'origine de l'inscription de ce point aux conclusions du Sommet se trouvait une proposition italienne, prenant le relais de celle émise par les délégations belge et italienne en 1972 et suggérant de reconnaître les droits politiques au plan communal à tous les ressortissants communautaires. Proposition qu'elle se proposait d'étudier, en examinant les obstacles inhérents aux constitutions nationales et les moyens communautaires envisageables pour avancer dans cette voie. Elle précisait qu'à plus long terme l'égalité de traitement pourrait être étendue à d'autres droits politiques, tels que les droits de vote et d'éligibilité aux niveaux intermédiaires et aux élections législatives.

Bien qu'elle fût rigoureuse, l'analyse de la Commission outrepassait probablement les intentions des Etats membres, telles qu'elles s'étaient figées dans les termes ambigus des conclusions du Sommet de Paris de 1974. Le rapport déposé par le premier ministre belge Léo Tindemans en décembre 1975 ⁹⁵, qui faisait la synthèse des positions nationales, était en effet très nettement en retrait des arguments de la Commission sur cette question des « droits spéciaux ». A côté d'engagements évasifs en matière sociale et de protection du consommateur, censés contribuer à améliorer « la vie quotidienne des Européens » ⁹⁶, et qui ébauchaient la rhétorique de l'« Europe du citoyen » sur laquelle on reviendra au chapitre suivant, le rapport de M. Tindemans n'envisageait que l'amélioration de la protection des droits fondamentaux face à l'action des institutions européennes, qui supposait selon lui l'instauration d'un « droit de recours direct des particuliers à la Cour de justice contre un acte posé par une institution qui violerait ses droits fondamentaux » ⁹⁷. La dissonance d'interprétation entre le rapport de la Commission et celui de M. Tindemans, déposés à six mois d'intervalle, témoigne que les Etats membres n'avaient envisagé dans les conclusions du Sommet de Paris de 1974 au titre des « droits spéciaux » que des droits limités, tel le renforcement de la protection des droits fondamentaux. C'est l'audace de la Commission qui explique qu'elle ait rangé ceux-ci parmi les « droits acquis ou en voie de l'être » pour promouvoir d'autres droits que seuls deux Etats membres envisageaient explicitement. Que le rapport de la Commission sur les droits spéciaux n'ait pas été suivi d'effets montre, en tout cas, que la volonté politique qu'elle avait présumée n'existait pas encore.

Les étapes ultérieures de ces discussions confirment cette hypothèse. La proposition relative aux droits politiques n'aboutira pas avant le traité de Maastricht, et entre-temps elle donnera lieu à de vifs échanges entre les institutions communautaires, où le Conseil apparaît comme le lieu où ces propositions s'enlisent. Dans l'ensemble la dynamique est la suivante : une majorité de centre-gauche au Parlement européen pousse, tout au long de cette période, la Commission à présenter une proposition de directive du Conseil visant à octroyer les droits de vote et d'éligibilité aux élections locales à tous les ressortissants communautaires. La Commission, consciente des réticences de certains Etats membres, retarde cette échéance jusqu'à ce qu'un ultimatum du Parlement la contraigne à rédiger une proposition. Dans le même temps, parmi les gouvernements, l'Italie défend cette proposition, soutenue par les Pays-Bas et le Danemark — auxquels la Belgique se joint timidement — et après les élargissements des années quatre-vingt par l'Espagne et le Portugal, et fait face aux réticences de la France, du Luxembourg, de la Grèce et de la RFA.

Les positions des Etats membres s'expliquent partiellement par des motifs démographiques : l'Italie, qui est à l'origine de cette proposition, compte une émigration importante dans les pays du Nord de la Communauté, et elle considère que l'octroi de droits politiques à ses travailleurs migrants serait une reconnaissance symbolique de leur contribution à la vie

socio-économique de ces pays ⁹⁸. D'un autre côté les ressortissants des Etats membres en Italie constituent moins de 1% de sa population totale, et ne risquent donc pas d'altérer les équilibres électoraux traditionnels. L'Espagne et le Portugal sont dans la même situation, et appuieront les propositions italiennes dès leur adhésion. La Grèce partage également cette configuration démographique, mais elle est néanmoins hostile à cette proposition, pour des motifs officiellement constitutionnels, mais qui dissimulent en fait la vitalité du nationalisme grec. Parmi les pays du Nord, le Danemark et les Pays-Bas comptent une population étrangère européenne faible (respectivement 0,5% et 1,2% de leur population totale) et expérimentent au cours des années soixante-dix et quatre-vingt une extension à tous les étrangers des droits politiques locaux ⁹⁹. Le Royaume-Uni et l'Irlande sont peu préoccupés par cette question, parce que les étrangers européens qui résident chez eux sont dans leur quasi-totalité des Irlandais et des Britanniques, et que ces deux pays connaissent déjà une isopolitie politique issue du Commonwealth ¹⁰⁰. Les seuls pays réticents sont, outre la Grèce, le Luxembourg, la France, la RFA et, après avoir été dans le camp des partisans, la Belgique. Pays qui comptent tous une proportion importante d'étrangers communautaires dans leur population totale (respectivement 24,4% ; 2,9% ; 2,3% et 6%), qui sont souvent concentrés géographiquement ¹⁰¹. C'est dans ces quatre pays que les débats nationaux sur l'octroi de droits politiques aux étrangers ont été les plus vifs au cours des années soixante-dix et quatre-vingt ¹⁰², empêchant une volonté politique unanime de se dégager au Conseil.

Face à l'inertie du Conseil, qui entraînait à son tour celle d'une Commission soucieuse de ne pas lui présenter une proposition dont elle savait qu'elle n'avait aucune chance d'aboutir, c'est le Parlement européen qui joua, mené par une majorité de centre-gauche, le rôle d'aiguillon à partir de la fin des années soixante-dix. Dans un premier temps, il défendit cette position comme un élément, parmi bien d'autres, du vaste projet d'Union européenne : en août 1975, il adopta une résolution sur l'Union européenne qui invitait notamment les Etats membres à élaborer une « Charte des droits des citoyens de la Communauté européenne » où l'octroi des droits de vote et d'éligibilité aux élections locales à tous les ressortissants figurait parmi d'autres revendications, relatives notamment aux droits fondamentaux ¹⁰³. Deux ans plus tard, une nouvelle résolution fut adoptée ¹⁰⁴, faisant suite au rapport de la commission politique préparé par M. Scelba, qui se présentait cette fois comme un corollaire direct de la proposition d'octroi de « droits spéciaux » contenue dans les conclusions du Sommet de Paris de 1974. Mais les parlementaires qui soutenaient cette résolution, rassemblant la plupart des communistes, socialistes, démocrates-chrétiens et libéraux, donnaient une acception large des « droits spéciaux ». Ils rappelaient d'abord que ceux-ci devaient « ouvrir la voie à l'Union européenne » ¹⁰⁵ et ajoutaient que les droits fondamentaux qui découlent de la Convention européenne des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et des constitutions et législations nationales devraient être considérés comme

« partie intégrante des traités ». Ils précisèrent ensuite que les « droits à attribuer » devaient recouvrir la protection des droits fondamentaux, notamment par l'instauration d'un recours individuel à la Cour de justice, le droit de pétition, les libertés publiques (liberté de réunion et d'association, liberté syndicale), le droit de séjour et l'égalité de traitement en matière socio-économique, et enfin l'électorat actif et passif, ainsi que l'accès à la fonction publique, dans le pays de résidence. Ces droits politiques s'étendaient non seulement aux élections communales, mais aussi aux élections des corps politiques figurant entre la commune et l'Etat (départements, provinces, comtés, régions...) voire, sous certaines conditions particulières, aux élections politiques générales. C'est donc une isopolitie intégrale qui était envisagée, couvrant les droits fondamentaux et civils et les libertés publiques autant que les droits politiques, et les élections à tous les degrés.

Ces vastes ambitions firent la faiblesse du projet. D'autant que le Parlement européen s'était peu soucié de trouver une base juridique dans le traité pour permettre à la Commission d'élaborer les propositions qu'il réclamait : les parlementaires se contentaient de faire, de manière contradictoire, référence à l'article 235 — ce qui signifiait qu'ils considéraient ces droits spéciaux comme un corollaire du marché commun — en même temps qu'à l'article 236 qui organise la révision des traités — ce qui sous-entendait que ces droits ne pouvaient être consacrés dans le cadre du traité communautaire, et qu'ils n'étaient donc pas des corollaires du marché commun ¹⁰⁶. Cette hésitation sur la base juridique devait se confirmer, trahissant le manque de clarté de la stratégie du Parlement : d'un côté son attitude maximaliste traditionnelle — celle en tout cas de sa large majorité centriste — le poussait à réclamer l'attribution immédiate de droits sans passer par une révision des traités ; mais d'un autre côté il était conscient que cette question était liée à l'enjeu plus général de transformation de la Communauté économique en Union politique, et appelait une révision d'ensemble des traités.

Les discussions conduites, en novembre 1976, au sein du Comité des représentants permanents (Coreper), ont pu prendre argument de cette faiblesse pour reporter *sine die* la question des droits spéciaux. Les représentants permanents écartèrent d'abord le recours à l'article 235, d'accord pour reconnaître que l'extension de l'isopolitie aux droits politiques dépassait les objectifs du traité. Ils convenaient ainsi que seule une révision du traité, ou l'adoption d'un acte de droit international le complétant, pouvait opérer cette innovation. Mais ils ne purent aller plus avant dans cette direction : un avant-projet de « résolution des représentants des Etats membres » ¹⁰⁷, qui se limitait à l'octroi du droit de vote soumis à une condition de résidence de cinq ans — et écartait donc l'éligibilité — fut élaboré. Mais il devait se heurter aux rapports élaborés par les experts nationaux qui soulignaient l'intensité des difficultés constitutionnelles que cette modeste proposition suscitait. Un nouvel avant-projet élaboré en 1979

connut le même sort, si bien que la question ne put jamais arriver jusqu'à la table du Conseil.

C'est à nouveau le Parlement qui remit la question à l'ordre du jour : constatant avec dépit que sa résolution de 1977 n'avait été suivie d'aucun effet, il adressa à la Commission un certain nombre de questions écrites et orales à la fin des années soixante-dix, visant à obtenir qu'elle précise quelle était, à son avis, la base juridique la plus appropriée pour introduire cette nouveauté. Ces débats furent l'occasion d'un changement de doctrine de la Commission : elle répéta en effet sans varier à partir de ce moment qu'elle considérait que l'introduction des droits de vote et d'éligibilité pour tous les ressortissants communautaires aux élections municipales pouvait se faire sur la base de l'article 235, celui-ci devant être lu en parallèle des articles 2 et 3 c du traité ¹⁰⁸. Les objectifs communautaires visant « des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit » (art. 2) et « l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes » (art. 3 c) pouvaient justifier, selon la Commission, que l'on étende l'égalité de traitement à certains droits politiques.

Le Parlement européen allait faire sienne cette doctrine pour introduire à nouveau ses revendications, mais cette fois sur des bases juridiques plus solides. Le rapport élaboré par M^{me} Macciocchi ¹⁰⁹ au nom de la commission juridique s'efforça de ne pas reproduire les erreurs du rapport Scelba, de manière à donner plus de chances à sa proposition. D'une part, il n'exigeait plus l'octroi d'un vaste ensemble de droits civils et politiques, mais se limitait au droit de vote et d'éligibilité au niveau local ; d'autre part, il affirmait clairement que l'article 235 constituait une base juridique valable pour l'adoption d'un acte en ce sens. La résolution adoptée par le Parlement sur ce rapport affirmait que ce droit « répond sans conteste à l'un des objets — énoncés dans le préambule et dans l'article 2 du traité CEE — de la Communauté européenne, lesquels sont non seulement économiques mais aussi sociaux » ¹¹⁰. L'Assemblée semblait avoir choisi, entre son inclination pour une révision générale des traités dans un sens fédéral qui eût inclus la définition d'une citoyenneté politique, et sa volonté de faire aboutir rapidement ses revendications sur les droits politiques locaux, le deuxième parti. Quitte à affirmer que ces droits s'inscrivent dans des « objectifs sociaux » et à leur faire perdre par là leur caractère politique. Sa résolution invitait la Commission à présenter une proposition d'acte juridique sur la base de l'article 235. Mais toute ambiguïté n'avait pas disparu de cette position : car en même temps que le Parlement présentait ces droits comme le corollaire de la liberté de circulation, il affirmait que « la complète égalité de traitement entre les citoyens (...) est l'un des objectifs foncièrement nécessaires d'une Communauté qui s'est fixé comme but ultime de réaliser l'intégration politique », renvoyant à nouveau à l'horizon téléologique de l'avènement d'une Union européenne, dont il concédait qu'il « peut aujourd'hui sembler lointain » ¹¹¹. La stratégie du Parlement consistait à affirmer qu'en principe l'isopolitie politique est indissociable de l'avènement de l'Union, qu'il

continuait à appeler de ses vœux, mais que l'on pouvait faire un premier pas dans cette direction en étendant l'égalité de traitement à certains droits politiques, sans attendre une révision fondamentale des traités. La Commission, répondant en séance à l'invitation des parlementaires, ne cacha pas son manque d'enthousiasme. M. Narjes affirma pudiquement en son nom que « des éléments d'opportunité entrèrent en ligne de compte lors du choix de la date que nous retiendrons pour une proposition en ce sens »¹¹² et annonça qu'à défaut de proposition, la Commission élaborerait un rapport.

Le Conseil européen de Fontainebleau confirma les craintes de la Commission quant à la faiblesse de la volonté politique des Etats membres. L'une des décisions adoptées dans ses conclusions fut de mettre en place un comité *ad hoc*, composé de représentants des gouvernements, et chargé de préparer et de coordonner des actions « propres à renforcer et à promouvoir l'identité et l'image (de la Communauté) auprès de ses citoyens et dans le monde » de manière à donner corps à une « Europe des citoyens »¹¹³. Parmi les mesures à envisager figuraient des questions aussi diverses que l'adoption d'un passeport uniforme, la suppression du contrôle aux frontières, l'équivalence des diplômes, l'adoption de symboles de la Communauté, la promotion d'actions à destination des jeunes... mais nulle mention n'était faite des droits politiques. Le rapport élaboré par ce comité *ad hoc*, connu sous le nom de son président M. Pietro Adonnino, reprenait néanmoins la question, mais avec une grande prudence : il encourageait à « poursuivre les discussions précédemment entamées » à propos des droits politiques locaux, mais concédait que « cette question relève des Etats membres »¹¹⁴ et considérait qu'il revenait à chacun d'opter pour la solution la plus conforme à sa tradition, soit l'extension des droits politiques, soit la mise en place de mécanismes consultatifs des étrangers.

La réunion d'une conférence intergouvernementale en 1985 en vue de préparer l'Acte unique européen était l'occasion de placer à nouveau la question à l'agenda des Etats membres, ceux-ci ayant clairement fait savoir qu'une telle innovation requérait une révision du traité. La délégation danoise confirma cette doctrine en suggérant l'insertion dans le traité de deux nouveaux articles, 66 *bis* et *ter*, figurant curieusement entre la libre prestation des services et la libre circulation des capitaux, qui se lisaient comme suit :

« Les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants ainsi que les membres de leur famille disposent du droit de vote et sont éligibles aux conseils communaux et régionaux dans leurs pays de résidence, pour autant qu'en vertu des dispositions figurant aux chapitres 1 à 3 ils y aient résidé au cours des trois dernières années précédant l'élection.

Sur proposition de la Commission, le Conseil arrête à l'unanimité, après consultation de l'Assemblée, les directives requises en vue d'assurer aux citoyens susmentionnés les mêmes droits qu'aux citoyens du pays de résidence dans d'autres domaines de la vie sociale »¹¹⁵.

Cette proposition était à la fois très vaste — le deuxième article offrant une base juridique pour l'extension de l'isopolitie aux libertés publiques par exemple, qui n'étaient pas mentionnées dans la dernière suggestion du Parlement — et restrictive en se limitant *ratione personæ* aux travailleurs. Il était logique, à une époque où le droit de séjour n'avait pas encore été élargi aux non-travailleurs, que seuls les travailleurs fussent concernés. Mais c'était aussi figer pour l'avenir cette « citoyenneté » dont les non-travailleurs, s'ils se voyaient octroyer le droit de séjour, auraient été exclus, comme au temps des démocraties censitaires.

Cette proposition est sans doute l'illustration la plus claire des tensions qui traversaient la problématique des droits politiques, perçus tantôt comme corollaires des libertés économiques de circulation et tantôt comme aspects d'une intégration politique. Cette tension se confirme par la curiosité juridique de la proposition : elle se présente comme une révision du traité, suggérant qu'elle introduit un objectif nouveau, mais les références qu'elle fait à la libre circulation des travailleurs, aux libertés d'établissement et de prestation des services suggèrent au contraire qu'il s'agit d'un corollaire de ces libertés économiques, dont on pouvait dès lors justifier qu'il soit adopté sur la base de l'article 235. La proposition fut de toute façon laissée de côté.

Le Parlement renouvela, avant même que la conférence intergouvernementale ait terminé ses travaux, ses exhortations à la Commission afin que celle-ci présente une proposition d'acte juridique ¹¹⁶. La Commission se contenta néanmoins de lui présenter un rapport dans lequel elle soulignait les difficultés que ce débat suscitait au sein des Etats membres, justifiant sa propre prudence par l'immaturité du contexte politique ¹¹⁷. Elle étudiait la situation démographique des Etats membres, indiquant que pour huit d'entre eux la proportion d'étrangers communautaires était si faible (inférieure à 1%) qu'elle ne devait pas en principe causer de problème — ignorant délibérément que les réticences des opinions publiques à octroyer des droits aux étrangers n'est que rarement en relation avec l'importance des populations étrangères, comme l'avait illustré lors de la conférence intergouvernementale la méfiance de la délégation grecque à l'égard de la proposition danoise. Elle relevait ensuite les obstacles constitutionnels dans chacun d'entre eux, tout en soulignant les moyens de révision prévus par chaque constitution. Et dégageait enfin une stratégie propre à la Communauté : l'adoption d'une initiative communautaire, dont elle se refusait à définir la nature juridique, lui paraissait politiquement réaliste à condition que l'on redouble de prudence. D'abord il fallait écarter les revendications maximalistes en se concentrant sur les droits politiques locaux ; si des réticences trop fermes apparaissaient, le report du droit d'éligibilité à une étape ultérieure devait d'ailleurs être envisagé. Il fallait ensuite que ces droits soient présentés comme une faculté mais non une obligation, les ressortissants communautaires résidant dans un autre Etat que le leur pouvant préférer voter dans leur Etat de nationalité. Une condition de résidence, garantissant une « installation durable (...) » justifiant que (le ressortissant) soit associé à la marche des affaires municipales » devait être

exigée. Enfin et surtout « des solutions spécifiques pour les Etats membres connaissant des problèmes particuliers dus à une trop forte présence de ressortissants d'autres Etats membres » devaient être trouvées. La Commission indiquait clairement au Parlement que si elle émettait une proposition, elle serait assortie de toutes ces précautions. Mais elle concluait surtout en renvoyant la responsabilité du retard pris dans ce dossier aux parlementaires eux-mêmes. L'argument était habile : la Commission rappelait au Parlement qu'il avait la faculté de présenter au Conseil un projet de procédure uniforme pour sa propre élection, et que cette proposition pouvait inclure une disposition permettant aux ressortissants communautaires d'exercer leurs droits politiques européens dans leur Etat de résidence plutôt que de nationalité. Or les divers rapports émis par le Parlement européen à ce propos n'étaient pas parvenus à consacrer ce principe, et le dernier d'entre eux envisageait même un « système incohérent » ¹¹⁸ dans lequel les ressortissants communautaires pouvaient être élus dans leur pays de résidence mais ne pouvaient y voter s'ils n'en étaient pas nationaux. Comment le Parlement, qui n'était pas parvenu à étendre l'isopolitie aux droits relatifs à sa propre élection, avait-il le culot de reprocher à la Commission sa prudence en matière d'isopolitie municipale ? Telle était la question qu'en termes à peine voilés elle renvoyait aux parlementaires. Elle avertissait en tout cas l'Assemblée que « faute d'un tel signal politique clairement exprimé, il serait prématuré que la Commission s'engage plus avant » ¹¹⁹.

Le Parlement européen, dont il faut bien reconnaître qu'il acceptait plus facilement d'altérer les équilibres électoraux municipaux que ceux qui concernaient sa propre élection, se voyait franchement menacé de voir le dossier bloqué aussi longtemps qu'il n'aurait pas lui-même proposé l'extension de l'isopolitie aux droits électoraux européens. Il s'en émut, dénonça cette « dérobade » et renouvela de manière pressante son appel à la Commission, en adoptant une résolution « destinée à vaincre son inertie » ¹²⁰, dans un langage rare en cette assemblée d'ordinaire moins vindicative, afin qu'elle présente « un projet de directive ». L'instrument juridique était enfin précisé, et il s'inscrivait dans la ligne du rapport de la Commission de 1986 qui sans s'exprimer avec précision semblait favoriser cette méthode souple. Mais la base juridique restait incertaine.

Tout en refusant de reconnaître que la liaison des deux questions constituait de sa part une dérobade ¹²¹, la Commission s'engagea à la fin de l'année 1987 à élaborer une proposition législative sur les droits politiques municipaux, alors que le Parlement n'avait pas de son côté sur les droits politiques européens. Pour justifier son nouvel enthousiasme, elle notait avec satisfaction l'évolution du débat dans plusieurs Etats membres, et en France en particulier où le rapport de la Commission Long sur la nationalité semblait aller dans le sens de ses propres analyses ¹²². Quant aux motivations proprement communautaires de sa proposition, elles étaient formulées avec plus d'empressement qu'auparavant. Le préambule de l'Acte unique, faisant référence au souci des Etats membres de « promouvoir ensemble la démocratie »,

lui fournissait un argument pour affirmer que la Communauté s'assignait désormais « un objectif politique fondé sur la démocratie »¹²³. Elle rappelait par ailleurs que la liberté de circulation des travailleurs incluait, selon les termes du règlement 1612/68, la volonté de « favoriser l'intégration dans le pays d'accueil » des personnes qui en avaient fait usage. Et concluait, en conjuguant ces deux objectifs communautaires, qu'un acte législatif étendant les droits politiques locaux aux ressortissants de tous les pays membres pouvait être adopté sans modification des traités. Les bases juridiques qu'elle désignait étaient l'article 3 c, disposant que l'action de la Communauté comporte « l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes » ; l'article 8 A, concernant l'établissement d'un « espace sans frontières intérieures », et l'article 235 autorisant une « action nécessaire », « pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté ». Les droits politiques locaux étaient clairement présentés comme le corollaire de la liberté de circulation, qui supposait, selon le droit dérivé, l'intégration des ressortissants des autres pays membres dans le pays d'accueil, laquelle impliquait à son tour qu'ils puissent prendre part à la vie politique municipale dans leur pays de résidence. La Commission établit la « nécessité » de ces droits, requise pour recourir à l'article 235, en usant d'un argument négatif : en l'absence d'une telle isopolitie, quatre millions de citoyens européens sont privés de droits politiques municipaux, parce qu'ayant fait usage de leur liberté de circulation ils ne peuvent plus voter dans leur Etat de nationalité et ne le peuvent pas encore dans leur Etat de résidence.

La proposition de directive qu'elle remit au Conseil¹²⁴ formalisait les principes généraux qu'elle avait dégagés dans son rapport deux ans plus tôt. Elle énonçait les droits de vote (art. 2) et d'éligibilité (art. 7) dans l'Etat de résidence ; les subordonnait au dépôt d'une demande des ressortissants communautaires auprès de l'Etat de résidence, de manière à leur permettre de choisir de voter dans celui-ci ou dans leur Etat de nationalité (art. 3) ; énonçait une condition de résidence égale à un mandat municipal pour le droit de vote (art. 4) et à deux mandats pour le droit d'éligibilité (art. 8) ; et renvoyait pour les autres conditions, d'âge minimal, d'inéligibilité ou d'incompatibilité, aux législations des Etats membres (art. 5 et 9). La directive prévoyait encore que les Etats membres pouvaient exclure les ressortissants des autres Etats membres des fonctions de maire ou équivalentes, ou, pour ceux qui seraient élus conseillers municipaux, de la participation à l'élection des assemblées parlementaires quand cela est prévu par la constitution nationale (art. 10). Enfin elle organisait un régime dérogatoire autorisant les Etats comptant une proportion de ressortissants d'autres Etats supérieure à 20% à reporter l'application de cette directive aux élections suivantes (art. 11) et à limiter le nombre de membres d'un conseil communal d'autres Etats membres à un quart (art. 12) ; ces deux dérogations étant considérées comme provisoires.

Il est difficile de déterminer avec certitude si la Commission croyait vraiment que les Etats membres pouvaient adopter cette directive, ou si elle

entendait surtout mettre fin aux plaintes des parlementaires. Toujours est-il que les Etats membres, fidèles à leur doctrine, refusèrent de considérer que l'article 235 pût être une base juridique valable pour l'adoption d'une telle décision, qui requérait nécessairement, selon eux, une révision du traité. C'est seulement lors de la conférence intergouvernementale de 1991-1992 qu'ils décidèrent d'inclure dans le traité un nouvel article qui permettrait d'adopter une directive étendant les droits politiques municipaux à tous les ressortissants communautaires. Ce qui confirmait *a posteriori* que cette proposition était intimement liée, comme les gouvernements l'avaient affirmé dès 1972, à l'avènement de l'Union politique.

Ce long parcours institutionnel avait confirmé cette règle qui veut que la Commission n'est pas en mesure d'imposer aux Etats membres une décision qui dépasse les objectifs du traité quand ils ne sont pas unanimes, et que le sachant elle se garde de le leur proposer. Il témoigne surtout de la difficulté de concevoir la citoyenneté dans le cadre d'une communauté fonctionnelle : les longs débats sur le choix de la base juridique, au-delà de leurs aspects techniques, révèlent le refus des Etats membres d'associer l'institution de la citoyenneté aux libertés économiques.

Notes

¹ Voir H. S. FELDSTEIN, « A Study of Transactions and Political Integration: Transnational Labour Flows within the European Economic Community », *Journal of Common, Market Studies*, 1967, vol. VI, n° 1, pp. 24-55 ; P. MAGNETTE, « La mobilité des personnes et la construction politique de l'Europe », in P. MAGNETTE (éd.), *De l'étranger au citoyen, construire la citoyenneté européenne*, Paris-Bruxelles, De Boeck-Université, 1997, pp. 33-51.

² Voir A. S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1992.

³ Voir A. GOLINI, A. GERANO et F. HEINS, « South-North Migration with Special Reference to Europe », *International Migration*, 1991, vol. XXIX, n° 2, pp. 253-280.

⁴ Ainsi que la Suisse et la Grande-Bretagne.

⁵ Sur ce point, et les négociations dans le cadre de la CECA puis de la CEE, voir F. ROMERO, « Migration as an issue in European interdependence and integration : the case of Italy », in A. MILWARD *et al.*, *The Frontier of National Sovereignty*, London/New York, Routledge, 1993, pp. 33-58.

⁶ Pour un bilan voir *Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne, tome III, La libre circulation des personnes, des services et des capitaux*, par J. AUSSANT, R. FORNASIER, J.-V. LOUIS, J.-C. SÉCHÉ et S. VAN RAEPENBUSCH, Bruxelles, Editions de l'Université, 2^e éd., 1990, pp. 9-96 ; D. MARTIN, *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1995.

⁷ Règlement 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, *JOCE*, L 257 du 19 octobre 1968.

⁸ Voir R. BLENDE, « La libre circulation des personnes en droit européen », in M. FLORY et R. HIGGINS (éd.), *Liberté de circulation en droit international*, Paris, Economica, 1988, p. 61.

⁹ Entre 1958 et 1961, la part des permis de travail octroyés à des ressortissants extra-communautaires sur le total des permis de travail octroyés dans les six Etats membres était de 40%. Entre 1962 et 1965 elle montait à 64% et entre 1966 et 1969 à 70%. Voir W. MOLLE et A. VAN MOURIK, « International Movements of Labour under Conditions of Economic Integration : the Case of Western Europe », *Journal of Common Market Studies*, 1988, vol. XXVI, n° 3, pp. 317-342.

¹⁰ CJCE, 17 avril 1986, aff. 59/85, *Reed*. Sauf si l'Etat de résidence accorde certains avantages aux conjoints non mariés des travailleurs, conformément au principe de non-discrimination. On peut affirmer que la reconnaissance par la Cour des liens hors mariage aurait constitué une discrimination à rebours, puisque dans les Etats où ils ne sont pas reconnus pour le bénéfice de certains droits cela aurait produit un privilège pour les ressortissants d'autres Etats membres.

¹¹ CJCE, 3 juillet 1986, aff. 66/85, *Lawrie-Blum*.

¹² CJCE, 23 mars 1982, aff. 53/81, *Levin*.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ CJCE, 26 février 1992, aff. C-357/89, *Raulin*.

¹⁵ CJCE, 26 février 1992, aff. C-3/90, *Bernini*.

¹⁶ CJCE, 5 octobre 1988, aff. 196/87, *Steymann*.

¹⁷ CJCE, 21 juin 1988, aff. 39/86, *Lair*.

¹⁸ CJCE, 26 février 1991, aff. C-292/89, *Antonissen* et arrêt du 26 mai 1993, aff. C-171/91,

Tsiotras.

¹⁹ CJCE, 31 mai 1989, aff. 344/87, *Bettray*.

²⁰ Voir S. O'LEARY, *The Evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, The Hague/London/Boston, Kluwer, 1996, pp. 84-99.

²¹ Voir J.-C. SÉCHÉ, « Le droit d'établissement » et « La libre circulation des services », in *Commentaire Mégret*, vol. 3, *op. cit.*, pp. 35-80.

²² CJCE, 21 juin 1974, aff. 2/74, *Reyners*.

²³ CJCE, 31 janvier 1984, aff. 286/82 et 26/83, *Luisi et Carbone*.

²⁴ CJCE, 7 mars 1990, aff. C-362/88, *G.B.-Inno-B.M.*

²⁵ CJCE, 1988, aff. 263/86, *Humbel*.

²⁶ *Bull. CE*, 12/1974, point 11.

²⁷ Commission des Communautés européennes, *Vers l'Europe des citoyens*, 1975, *Bull. CE* supplément 7/75, p. 26.

²⁸ *JOCE*, C 207 du 17 août 1979, p. 14 sq.

²⁹ Cet article offre une base juridique pour des actions qui n'en ont pas explicitement aux termes du traité, et se lit comme suit : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ».

³⁰ Voir *Rapport général de l'activité des Communautés européennes*, 1979, point 123.

³¹ Parlement européen, Compte rendu du débats sur le rapport Scelba du 16 novembre 1977, cité in *Actes de la Table Ronde sur les droits du citoyen*, op. cit., p. 100.

³² *Rapport final du comité ad hoc « Europe des citoyens », adressé au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985*, Bull. CE, 6/1985, point 1.4.1 à 1.4.8, pp. 22-23 et Bull. CE suppl. 7/85, p. 14.

³³ Les nouvelles propositions de la Commission, in *JOCE*, C 191 du 28 juillet 1989, n'étaient plus basées sur l'article 235 mais sur différentes dispositions spécifiques (art. 6, § 2 et 128 pour les étudiants, soit non-discrimination et formation professionnelle ; art. 49 et 59 pour les pensionnés, soit circulation des travailleurs et liberté de prestation des services ; art. 3 c, 7 a et 100 pour les autres, soit libre circulation des personnes, achèvement du marché intérieur et rapprochement des législations). Le Conseil refusa ces bases juridiques et leur substitua l'article 235, ce qui avait pour effet d'amenuiser le rôle du Parlement européen dans la procédure, de la coopération à la simple consultation. Le Parlement obtiendra de la Cour que l'une des directives soit annulée, au motif qu'elle ne recourait pas à une base juridique appropriée, et celle-ci dut être réadoptée sur la base idoïne, en coopération.

³⁴ Directive 93/96 relative au droit de séjour des étudiants du 29 octobre 1993, *JOCE*, L 317 du 18 décembre 1993. Directive 90/365 du 28 juin 1990 relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, *JOCE*, L 180 du 13 juillet 1990. Directive 90/364 relative au droit de séjour, *JOCE*, L 180 du 13 juillet 1990.

³⁵ Directive du Conseil 64/221 du 25 février 1964, *JOCE*, L 56 du 4 avril 1964.

³⁶ Voir notamment M. FALLON, *Droit matériel général des Communautés européennes*, Bruxelles-Paris, Bruylant/LGDJ, 1997, pp. 427-437

³⁷ K. LENAERTS, « L'égalité de traitement en droit communautaire, Un principe unique aux apparences multiples », *Cahiers de droit européen*, 1991, vol. XXVII, n° 1, pp. 3-41, p. 39.

³⁸ H. GILLIAMS, « Discrimination en vertu de la nationalité », in *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, PUF, 1993, p. 367.

³⁹ Il vise également les institutions communautaires, qui ne peuvent accorder un traitement préférentiel à certains Etats membres : un acte de droit dérivé qui ne respecterait pas ce principe pourrait être invalidé par la Cour au nom de sa non-conformité avec le traité.

⁴⁰ On recourait aussi à l'immigration pour pallier les lacunes du marché du travail, ou les segments que les nationaux ne voulaient plus occuper.

⁴¹ T. STRAUBHAAR, « International Labour Migration within a Common Market : Some Aspects of EC Experience », *Journal of Common Market Studies*, vol. XXVII, n° 1, 1988, pp. 45-62.

⁴² Voir J.-Y. NAUDET, « Analyse économique de la mobilité des salariés », in *Actes de la journée d'étude de la Commission pour l'Etude des Communautés Européennes sur la Mobilité des Travailleurs*, Aix-en-Provence, 8 juin 1990, *Revue du Marché Commun*, 1991, n° 344, pp. 88-93 ; Commission des communautés européennes, « Les grandes tendances des mouvements migratoires intracommunautaires », in *Europe sociale, La dimension sociale du Marché intérieur*, 1988.

⁴³ M. FALLON, « Les droits accessoires à l'exercice des droits économiques de la personne dans la Communauté », *Annales de droit de Louvain*, 1993, pp. 235-253.

⁴⁴ Dans certains cas c'est par le biais des recours en manquement, déposés par la Commission, que les Etats ont été contraints de mettre fin aux discriminations existant dans leurs législations et réglementations nationales.

⁴⁵ Voir D. ROSSINI, « L'apport des travailleurs migrants à l'évolution du droit social européen », in P. MAGNETTE (éd.), *De l'étranger au citoyen...*, op. cit., pp. 53-61.

⁴⁶ Il s'agissait le plus souvent dans ce cas de recours en manquement intentés par la Commission.

⁴⁷ Voir F. DELPÉRÉE, *Les droits politiques des étrangers*, Paris, PUF, 1995.

⁴⁸ CJCE, 17 décembre 1980 et 26 mai 1982, aff. 149/79, *Commission c. Belgique, Rec.*, 1980, p. 388 et 1982, p. 1845.

⁴⁹ CJCE, 16 décembre 1976, aff. 63/76, *Inzirillo, Rec.*, 1976, p. 2057.

⁵⁰ CJCE, 11 avril 1973, aff. 76/73, *Michel S.*

⁵¹ CJCE, 16 décembre 1976, aff. 63/76, *Inzirillo.*

⁵² CJCE, 14 janvier 1982, aff. 65/81, *Reina.*

⁵³ CJCE, 12 juillet 1984, aff. 261/83, *Castelli.*

⁵⁴ CJCE, 27 mars 1985, aff. 249/83, *Hoeckx.*

⁵⁵ CJCE, 6 juin 1985, aff. 157/84, *Frascogna.*

⁵⁶ CJCE, 20 juin 1985, aff. 94/84, *Deak.*

⁵⁷ CJCE, 21 juin 1988, aff. 39/86, *Lair.*

⁵⁸ CJCE, 10 décembre 1992, aff. 326/90, *Commission c. Belgique.*

⁵⁹ CJCE, aff. 152/73, *Sotgiu, Rec.*, 1974, p. 164. De manière symétrique la Cour peut toutefois admettre des traitements différenciés quand ils ne constituent pas des discriminations, celles-ci s'entendant des situations où sont traitées « soit de manière différente des situations similaires, soit de manière identique des situations différentes », CJCE, 17 juillet 1963, aff. 13/63, *Italie c. Commission, Rec.*, 1963, p. 360. Sur cet aspect, voir O. DE SCHUTTER, « L'interdiction de discriminer dans un régime de séparation des pouvoirs » in E. BRIBOSIA, E. DARDENNE, P. MAGNETTE et A. WEYEMBERGH (éd.), *Union européenne et nationalités, Le principe de non-discrimination et ses limites*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 11-44.

⁶⁰ CJCE, 12 décembre 1974, aff. 36/74, *Walrave* et CJCE, 14 juillet 1976, aff. 13/76, *Donà.*

⁶¹ CJCE, 18 juin 1987, aff. 316/85, *Lebon, Rec.*, 1987, p. 2811.

⁶² CJCE, 17 avril 1986, aff. 59/85, *Reed.*

⁶³ CJCE, 11 juillet 1985, aff. 137/84, *Mutsch.*

⁶⁴ *Ibid., Rec.*, 1985, p. 2694.

⁶⁵ CJCE, 13 mars 1979, aff. 86/76, *Peureux*. Toutefois un national qui a résidé régulièrement sur le territoire d'un autre Etat membre et y a acquis une qualification professionnelle peut être considéré comme se trouvant, par rapport à son Etat d'origine, dans une situation similaire à celle des travailleurs ayant fait usage de leur liberté de circulation, et à ce titre invoquer le principe de non-discrimination, CJCE, 7 février 1979, aff. 115/78, *Knoors*.

⁶⁶ CJCE, 2 février 1989, aff. 186/87, *Cowan.*

⁶⁷ C'est la thèse défendue par K. LENAERTS, art. cit., pp. 28-29.

⁶⁸ CJCE, 13 février 1985, aff. 293/83, *Gravier*. La Cour a toutefois fondé cet arrêt également sur le motif selon lequel l'accès à la formation professionnelle favorise la liberté de circulation, pour ne pas rompre complètement le lien aux dispositions économiques initiales.

⁶⁹ CJCE, 2 février 1988, aff. 24/86, *Blaizot.*

⁷⁰ CJCE, 21 juin 1988, aff. 39/86, *Lair.*

⁷¹ Pour une critique de cette imprudence de la Cour, voir S. O'LEARY, *The Evolving concept of Community Citizenship, op. cit.*, pp. 147-190.

⁷² N. GREEN, T. C. HARTLEY et J. A. USHER, *The Legal Foundations of the Single Market*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 192.

⁷³ Exception encore pour les non-nationaux qui sont considérés par les Etats membres comme leurs ressortissants, et pour les travailleurs d'un pays tiers qui accompagnent, pour une tâche professionnelle, un travailleur d'un pays membre se rendant dans un autre Etat membre.

⁷⁴ *Le Monde*, 25 juin 1993.

⁷⁵ Ce qui n'a pas empêché la Commission de présenter le 24 août 1995 une proposition de directive du Conseil relative au droit des ressortissants des pays tiers de voyager à l'intérieur de la Communauté, *JOCE*, C 306 du novembre 1995, p. 5 sq. et une proposition de directive de la Commission du 24 août 1995 relative à la suppression des contrôles sur les personnes aux

frontières intérieures, *JOCE*, C 289 du 31 octobre 1995, p. 16 sq. Sur ces questions, voir M. NYS, « Une liberté de circulation incomplète », art. cit., pp. 108-112.

⁷⁶ Voir A. REA, « Les immigrés et la citoyenneté de l'Union européenne. Les effets de clôture du traité de Maastricht et le déplacement des discriminations », in M. TELÒ et P. MAGNETTE (éd.), *Repenser l'Europe*, op. cit., pp. 85-101.

⁷⁷ J.-Y. NAUDET, « Analyse économique de la mobilité des salariés », art. cit.

⁷⁸ Il faut noter que les ressources statistiques sont très faibles en cette matière : on ne dispose en général que de données exprimées en flux et stocks annuels, qui ne rendent compte que de manière très imparfaite des mouvements réels, souvent d'une durée inférieure à un an. Sur cette question, voir W. MOLLE & A. VAN MOURIK, « International Movements of Labour under Conditions of Economic Integration : the Case of Western Europe », art. cit.

Pour des données parcellaires mais néanmoins indicatives de tendances générales, voir Commission des communautés européennes, « Les grandes tendances des mouvements migratoires intracommunautaires », in *Europe sociale*, numéro spécial, *La dimension sociale du Marché intérieur*, 1988.

⁷⁹ Voir OCDE, Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI), *Tendances des migrations internationales*, Rapport annuel 1992, OCDE, 1993 : au cours de la décennie quatre-vingt, les retours des migrants des pays du Sud vers leurs pays d'origine ont été importants. En RFA le nombre de ressortissants italiens a baissé entre 1982 et 1989 de 53 300 unités (baisse de 38 800 pour les Espagnols et de 21 400 pour les Portugais). Les mêmes tendances s'observent dans les autres pays d'émigration : en France le nombre d'Italiens a baissé de 86 600 unités (111 200 pour les Espagnols et 121 700 pour les Portugais) ; en Belgique le nombre d'Italiens a baissé de 31 900 unités, celui des Espagnols de 5 200 et seuls les Portugais ont connu un solde positif de 6 100 unités. Les baisses tiennent aussi aux naturalisations, mais elles indiquent tout de même des soldes migratoires nuls ou négatifs.

⁸⁰ Voir A. M. FINDLAY, « The future of skill exchanges within the European Union », in R. HALL et P. WHITE (éd.), *Europe's Population, Towards the Next Century*, London, University College London Press, 1995, pp. 130-141.

⁸¹ Pour une vue d'ensemble, voir F. ROMERO, « Cross-Border Population Movements », in W. WALLACE (éd.), *The Dynamics of European Integration*, London/New York, RIIA/Pinter, 1990, pp. 171-191.

⁸² Au cours des années quatre-vingt, le nombre de ressortissants allemands, britanniques, français et du Benelux qui se sont installés en Grèce, en Espagne, en Italie et au Portugal a connu une croissance très ferme : les Britanniques installés de manière permanente en France étaient 11 000 en 1971 et 50 400 en 1992 ; ils étaient 4 500 en Italie en 1971 et 20 700 en 1992 ; on compte aussi 50 100 Britanniques en Espagne, 20 600 en Grèce et 8 900 au Portugal. Les Allemands étaient 2 500 en France en 1971 et 52 700 en 1992 ; 7 200 en Italie en 1971 et 29 700 en 1992. Les mêmes tendances se dessinent pour les pays du Benelux : Belges en France : 25 000 en 1971 et 52 700 en 1992 ; Belges en Italie : 500 en 1971 et 4 400 en 1992 ; Néerlandais en France : 5 000 en 1971 et 17 900 en 1992 ; en Italie, 1 100 en 1971 et 5 600 en 1992. Sources : Eurostat, *Statistiques rapides, Populations et conditions sociales*, 1972, 1994.

⁸³ Voir F. ROMERO, art. cit., pp. 187-188.

⁸⁴ Voir W. WALLACE (éd.), *The Dynamics of European Integration*, London, RIIA/Pinter, 1990, « Introduction », pp. 1-24.

⁸⁵ G. EYSKENS, *Discours au Sommet de Paris des 19 au 21 octobre 1972*, in *Bull. CE*, 11/1972, p. 41.

⁸⁶ G. ANDREOTTI, *Discours au Sommet de Paris des 19 au 21 octobre 1972*, in *Bull. CE*, 11/1972, p. 48.

⁸⁷ Conclusions du Sommet de Paris des 19 au 21 octobre 1972, *Bull. CE*, 11/1972, point 1104.

⁸⁸ Conclusions du Sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, *Bull. CE*, 12/1974, point 11.

⁸⁹ *Ibid.*, point 13.

⁹⁰ Voir le témoignage de M. Sico, membre du groupe de travail sur les droits spéciaux du Conseil, in *Parlement européen, Actes de la table ronde sur les Droits spéciaux et la Charte des droits du citoyen dans la Communauté européenne, Florence, 26-28 octobre 1978*, Luxembourg, OPOCE, 1979, p. 29.

⁹¹ Commission des Communautés européennes, *Vers l'Europe des citoyens, Rapport sur la mise en œuvre des points 10 et 11 du communiqué finale du sommet européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974 relatifs à l'Union des passeports et à l'attribution de droits spéciaux transmis au Conseil le 3 juillet 1975*, *Bull. CE*, suppl. 7/75.

⁹² *Ibid.*, point 2.2.2.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*, point 2.2.1.

⁹⁵ *Rapport Tindemans sur l'Union européenne, transmis au Conseil européen le 29 décembre 1975*, *Bull. CE*, suppl. 1/76.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 27.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 28.

⁹⁸ Voir P. R. IRELAND, « Facing the True « Fortress Europe » : Immigrants and Politics in the EC », *Journal of Common Market Studies*, 1991, vol. XXIX, n° 5, pp. 457-480.

⁹⁹ Le Danemark a d'abord octroyé les droits politiques locaux aux ressortissants des Etats membres de l'Union nordique en 1977, puis à tous les étrangers en 1981 ; les Pays-Bas ont fait de même, en une seule étape, en 1983, tandis que l'Irlande octroyait le droit de vote à tous les résidents étrangers depuis 1973.

¹⁰⁰ Le total des étrangers résidant au Royaume-Uni est d'environ 700 000 personnes, dont 600 000 Irlandais, les ressortissants communautaires non irlandais représentant moins de 0,2 % du total de sa population selon des estimations de 1985 ; en Irlande, il y avait à la même époque 232 000 résidents étrangers, dont environ 185 000 Britanniques, 36 000 ressortissants d'un pays tiers et seulement une dizaine de milliers de ressortissants d'un autre Etat membre, soit moins de 1 % de la population totale. Chiffres tirés de Commission des Communautés européennes, *Rapport sur le droit de vote aux élections municipales des citoyens des Etats membres de la Communauté, transmis au Parlement européen en octobre 1986*, *Bull. CE*, suppl. 7/86, p. 21.

¹⁰¹ Chiffres tirés de *Ibid.*

¹⁰² Voir pour la France et l'Allemagne W. R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard, Harvard University Press, 1992 et pour la Belgique X. MABILLE, « Droit de vote et nationalité », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1990, n° 1290 et M. ALALUF, « Les débats sur les droits politiques des étrangers dans le monde politique belge », in P. MAGNETTE (éd.), *De l'étranger au citoyen, op. cit.*, pp. 65-75.

¹⁰³ Parlement européen, *Résolution sur l'Union européenne, JOCE*, C 179 du 6 août 1975, pp. 25-29.

¹⁰⁴ Parlement européen, *Résolution sur l'attribution de droits spéciaux aux citoyens de la Communauté européenne, JOCE*, C 299 du 12 décembre 1977, pp. 25-27.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 26.

¹⁰⁶ L'article 235 requiert une « action nécessaire », « pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté ». C'est moi qui souligne. L'article 236 en revanche vise à convoquer une conférence intergouvernementale en vue d'une « révision du présent traité » : choisir le premier c'est s'inscrire dans les objectifs existants, opter pour le

second c'est au contraire reconnaître que l'on vise un objectif extérieur au traité, et l'un est donc exclusif de l'autre.

¹⁰⁷ La technique du recours aux « décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil » fut inventée pour remédier au principe de l'attribution des compétences : les représentants constatant l'absence de pouvoirs d'action, et ne souhaitant pas mettre en branle la lourde mécanique de révision du traité, peuvent prendre une telle décision, qui est en droit un « accord international en forme simplifiée », comme ils le firent par exemple le 12 mai 1960 pour décider d'accélérer le rythme de réalisation des objectifs du traité. Une résolution des représentants permanents peut en constituer le préalable. Voir P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, Presses universitaires de Liège, 1975, p. 139.

¹⁰⁸ Réponse écrite à la question orale n° H-87/79 de M. Bettiza, *JOCE*, Déb. PE du 27 septembre 1979, pp. 317-318 ; réponse à la question écrite de M. Glinne n° 312/79, *JOCE*, C 74 du 24 mars 1980 ; réponse à la question écrite de M. Jürgens n° 779/79, *JOCE*, C 105 du 28 avril 1980 et réponse écrite à la question orale de M. Pesmazoglou, *JOCE*, Déb. PE du 11 mars 1981, p. 165.

¹⁰⁹ Rapport de la commission institutionnelle sur le droit de vote aux élections municipales des ressortissants des autres Etats membres, Rapporteur : A.-M. Macciocchi, doc. 1/121/83 du 29 avril 1983, PE. 81688/déf.

¹¹⁰ Parlement européen, *Résolution sur le droit de vote et l'éligibilité au niveau local des citoyens d'un Etat membre résidant dans un Etat membre autre que le leur*, *JOCE*, C 184 du 11 juillet 1983, p. 28.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *JOCE*, Déb. PE du 7 juin 1983, p. 92.

¹¹³ *Bull. CE*, 6/1984, p. 11.

¹¹⁴ Rapport du Comité *ad hoc* Adonnino, *L'Europe des citoyens*, *Bull. CE*, suppl. 7/85, p. 21.

¹¹⁵ Proposition de la délégation danoise du 16 octobre 1985, citée dans Commission des Communautés européennes, *Rapport sur le droit de vote aux élections municipales des citoyens des Etats membres de la Communauté, transmis au Parlement européen en octobre 1986*, *Bull. CE*, suppl. 7/86, p. 14.

¹¹⁶ A l'occasion à nouveau de questions orales, voir *JOCE*, Déb. PE du 14 novembre 1985, p. 213 et d'une résolution, voir *JOCE*, C 345 du 31 décembre 1985.

¹¹⁷ Commission des Communautés européennes, *Rapport sur le droit de vote aux élections municipales des citoyens des Etats membres de la Communauté, transmis au Parlement européen en octobre 1986*, *Bull. CE*, suppl. 7/86.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 46.

¹¹⁹ Commission des Communautés européennes, *Rapport sur le droit de vote aux élections municipales, op. cit.*, p. 47.

¹²⁰ Parlement européen, *Avis de la commission politique sur le rapport de M. Vetter fait au nom de la commission juridique et des droits des citoyens*, 26 novembre 1987, PE 115.057/déf. Le vote du rapport fut suivi de l'adoption d'une résolution dans le même sens, *JOCE*, C 13 du 18 janvier 1988.

¹²¹ Voir Commission européenne, *Europe des citoyens*, Communication transmise au Parlement européen le 24 juin 1988, COM (88) 331 final, p. 29.

¹²² *Ibid.*, p. 30.

¹²³ *Ibid.*, p. 31.

¹²⁴ *Proposition de directive du Conseil sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence*, Communication de la Commission transmise au Conseil le 24 juin 1988, COM (88) 371 final.

CHAPITRE III

L'émergence de droits communs

En dépit de ses limites, l'isopolitie européenne constitue une première forme de solidarité entre les peuples des Etats membres de la Communauté européenne. Elle ne bénéficie que très partiellement aux ressortissants des Etats tiers, elle ne joue pleinement que pour les travailleurs tandis que les citoyens passifs du marché commun n'ont pas accès aux droits sociaux des citoyennetés nationales, elle est de ce fait limitée quantitativement à une faible proportion des Européens, mais elle constitue tout de même un lien entre les peuples européens fondé sur des préoccupations politiques et sociales, et non strictement économiques. Elle est, au plan des droits subjectifs, une traduction des engagements réciproques des Etats membres.

Dans le passé, les institutions d'isopolitie avaient pu exister entre des Etats qui avaient peu lié leur sort : les alliances militaires ou culturelles de la Grèce ancienne où les cités conservaient leur autonomie, les Empires coloniaux en décomposition au début de ce siècle (Commonwealth), ou des marchés communs comme celui de la Communauté ou le Marché nordique dans les dernières décennies. Les Etats qui ont élaboré entre eux des liens plus solides ont aussi développé, parallèlement à cette isopolitie, une citoyenneté commune, composée de droits « supranationaux » : c'est le cas des Etats fédéraux, mais aussi, dans les temps anciens, d'unions d'Etats plus lâches.

La Communauté européenne a vu se développer, au fur et à mesure de l'approfondissement de ses politiques, des droits subjectifs « supranationaux » que certains ont tôt fait d'appréhender, par référence au précédent nord-américain, comme la matrice d'une citoyenneté européenne ¹. L'affirmation tardive aux Etats-Unis du caractère inconditionnel de la liberté de circulation est considérée comme l'un des éléments essentiels de la citoyenneté américaine. En 1941 la Cour suprême affirmait : « c'est un privilège de la citoyenneté des Etats-Unis, protégé contre les empiétements des Etats, d'entrer dans un Etat de l'Union pour un séjour temporaire ou pour un établissement permanent » ². Ce droit fédéral s'accompagnait d'une isopolitie intégrale qui donnait en principe à tout citoyen américain le bénéfice de tous les droits dans

l'Etat où il était résident ³. De la même manière, mais dans des limites beaucoup plus étroites, la liberté de circulation et l'égalité de traitement communautaires sont les deux droits cardinaux de la « citoyenneté européenne ». La classification de ces droits est malaisée : ils trouvent leur source dans le traité, puis dans le droit dérivé et la jurisprudence, et sont en ce sens des droits d'origine supranationale. On pourrait à ce titre les ranger parmi les droits de sympolitie, droits propres à la Communauté. Mais d'un autre côté ils ne déploient leurs effets que dans les ordres nationaux : ils ne sont pas opposables à la Communauté mais à ses Etats membres, et ils ne créent pas de nouveaux droits subjectifs mais ouvrent des droits préexistants à de nouvelles catégories de bénéficiaires. C'est la raison pour laquelle on les a appréhendés sous l'angle de l'isopolitie. On réservera la catégorie de sympolitie, citoyenneté supranationale, aux droits d'origine communautaire qui sont opposables à la Communauté elle-même, ou qui créent de nouveaux droits subjectifs qui n'existaient pas dans les ordres internes. On veut souligner par cette distinction les domaines où la Communauté n'a pas seulement pour effet de décroquer les espaces nationaux, mais aussi de construire un espace commun, qui se manifeste notamment par l'émergence de droits subjectifs.

Dès avant la reconnaissance de la citoyenneté de l'Union dans le traité de Maastricht, trois dimensions de la construction européenne avaient conduit à l'émergence de « droits européens ». D'abord l'affirmation de la Communauté européenne en « Communauté de droit », c'est-à-dire en ordre juridique doté des caractéristiques de l'Etat de droit, a conduit depuis le début des années soixante-dix à la reconnaissance de droits fondamentaux propres à l'ordre communautaire, et donc opposables aux institutions communautaires autant qu'aux Etats. Autrement dit, en tant que « sujets de droit européens », les ressortissants des Etats membres bénéficient d'un certain nombre de droits fondamentaux qui sont la traduction au plan subjectif des éléments constitutifs de la Communauté de droit. La Communauté s'est aussi affirmée comme un ordre socio-économique, au point que certains juristes ont appréhendé le traité comme une « constitution économique » : là aussi le droit primaire et l'activité normative ont parfois conduit à la consécration de « droits européens » qui sont, de la même manière, la traduction subjective de cet ordre socio-économique. Enfin la Communauté constitue, à travers son système institutionnel, une entité politique, à l'égard de laquelle les ressortissants des Etats membres disposent de certains droits politiques.

1. Les droits fondamentaux comme forme subjective de la Communauté de droit

Les traités communautaires originels ignoraient tout autant les droits fondamentaux que les citoyens. Leur caractère fonctionnel en est la cause : leur objet était spécifique et il ne semblait pas possible à ses auteurs que l'action des institutions communautaires, limitée au domaine socio-économique, conduise à enfreindre les droits civils et politiques des citoyens, qu'à la même

époque toutes les constitutions nationales des Etats membres protégeaient et qu'avait consacrés quelques années plus tôt la Convention européenne des droits de l'homme. La principale raison de cette absence était donc la perception du caractère superflu d'un système de garantie supplémentaire ⁴. Par ailleurs le climat politique qui avait présidé à la rédaction de ces traités ne se prêtait pas à un tel exercice. La Communauté avait émergé comme une voie mineure suite à l'échec du grand projet fédérateur ; la rédaction d'un catalogue de droits fondamentaux, assorti d'un mécanisme de protection qui aurait pu avoir un effet dynamique et centralisateur comme cela avait été le cas aux Etats-Unis, serait apparu à l'époque comme une résurgence de la grande stratégie politique à laquelle on avait renoncé. La Communauté économique n'aurait donc pas de droits fondamentaux ; un certain nombre de principes généraux liés au caractère économique de l'entreprise (liberté de circulation et d'établissement, égalité de traitement, mentions dispersées du droit de propriété (art. 36 et 222 CEE)...) en tiendraient lieu. A Communauté économique, libertés et droits économiques.

1. La protection prétorienne des droits fondamentaux

Dans ces conditions, si une décision émanant d'une institution communautaire enfreignait, contre toute attente, un droit dont un citoyen jouit en vertu de sa constitution nationale, le seul moyen d'éviter cette infraction eût été d'opposer le droit national à la législation communautaire. Ce que fit, en 1959, dans le cadre de la CECA, un justiciable allemand, plaçant la Cour de justice des Communautés dans l'expectative : elle ne pouvait prendre appui sur un catalogue de droits communautaire inexistant, mais se refusait néanmoins « à se prononcer sur les règles de droit interne » ⁵. Ce faisant, elle laissait se perpétuer la possibilité que le droit communautaire viole les droits fondamentaux garantis par les ordres nationaux. Le développement progressif des compétences communautaires, englobant des sphères toujours plus larges de la vie sociale, et l'affirmation concomitante de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux devaient rendre la question impérieuse : les risques d'infraction aux droits fondamentaux se multipliaient au fur et à mesure de l'extension des activités communautaires, et les juridictions nationales pourraient être empêchées, en vertu de la primauté du droit communautaire, d'assurer une protection aux citoyens.

La Cour de justice perçut, à la fin des années soixante, la menace que cette lacune recelait pour l'intégrité de l'ordre juridique communautaire. En l'absence d'autres moyens, un certain nombre de juridictions allemandes refusaient en effet, au cours des années soixante, d'admettre la légalité de décisions ou règlements communautaires qui enfreignaient, selon elles, les droits consacrés par la Loi fondamentale de la RFA ⁶. Le risque se précisait d'une application différenciée du droit communautaire d'un Etat à l'autre, selon les appréciations données par les juridictions nationales de sa compatibilité avec les droits fondamentaux nationaux. Pour préserver l'uniformité d'application du droit communautaire, l'une de ses missions

fondamentales, la Cour de justice des Communautés devait forcément combler cette lacune. C'est cette préoccupation structurelle, plutôt que le souci des droits individuels en eux-mêmes, qui motiverait à l'origine sa décision d'assurer elle-même une protection des droits fondamentaux.

Une question préjudicielle posée par l'une de ces juridictions allemandes en 1969 allait lui donner l'occasion de l'affirmer. Tout en donnant tort en l'espèce au requérant, la Cour posait le principe selon lequel elle assure la protection de « droits fondamentaux de la personne compris dans les principes généraux du droit » ⁷. Le but de cette déclaration de principe était de combler la lacune du traité, et de déclarer illégitimes les contrôles effectués par les juridictions nationales.

Le recours à la technique des principes généraux était la seule voie ouverte à la Cour. Elle avait refusé de contrôler la conformité des actes communautaires aux droits fondamentaux nationaux, pour éviter une interprétation variable d'un pays à l'autre, et il n'existait aucun instrument communautaire écrit qui lui permit d'exercer un contrôle similaire. Aussi longtemps que les auteurs du traité ne se décideraient pas à y inclure un tel catalogue, la Cour ne pourrait prétendre combler les lacunes du droit écrit qu'en énonçant par voie jurisprudentielle des principes de droits non écrits ; le but des « principes généraux du droit » est précisément de permettre au juge de trancher un cas pour lequel aucune norme écrite n'existe en se référant aux normes implicites d'un ordre juridique ⁸. Sa tâche consiste alors à induire des dispositions spécifiques un principe général qui en exprime l'esprit, en une mission qui participe au moins autant d'un pouvoir normatif que d'une fonction juridictionnelle. Le traité avait d'ailleurs implicitement autorisé le recours à cette technique, relativement neuve en Europe, puisque son article 215 faisait référence en matière de responsabilité non contractuelle aux « principes généraux communs aux droits des Etats membres ». En développant ce moyen, la Cour ne faisait, une fois de plus, que généraliser une disposition spécifique du traité. C'était aussi opter pour une méthode très souple, qui permettrait d'écrire au fur et à mesure le catalogue des droits fondamentaux, et dotée de garanties juridiques solides, puisque les principes généraux figurent au sommet de la hiérarchie des normes communautaires ⁹.

Au cours de la décennie suivante, la Cour confirmerait ce choix initial, et en préciserait la portée, contrainte d'avancer par des juridictions nationales qui continuaient d'affirmer qu'elles ne renonçaient pas à contrôler la conformité du droit communautaire à leurs valeurs constitutionnelles, parce qu'elles n'étaient pas convaincues de la qualité du contrôle exercé par la Cour de Luxembourg. C'est ce qu'affirmait en substance en 1974 l'arrêt fameux du *Bundesverfassungsgericht*, la Cour constitutionnelle allemande, quand il prévenait qu'il continuerait d'exercer ce contrôle

« aussi longtemps que (*so lange*) le processus d'intégration de la Communauté n'a pas atteint un stade suffisamment avancé pour que le droit communautaire comporte également un catalogue en vigueur des droits

fondamentaux, arrêté par un Parlement et correspondant au catalogue des droits fondamentaux consacrés par la Loi fondamentale (allemande) »¹⁰.

La Cour suprême italienne avait, elle aussi, exprimé certaines réticences¹¹. La juridiction allemande ne reconnaît qu'en 1986 que la Cour de justice garantit « une protection efficace des droits fondamentaux face aux prérogatives de puissance publique des Communautés comparable, pour l'essentiel, à la protection des droits dont la Loi fondamentale consacre le caractère inaliénable »¹².

C'est qu'entre-temps la Cour de Luxembourg avait affiné sa doctrine. Un an après s'être érigée en gardienne des droits fondamentaux communautaires, elle opérait la synthèse de son argument, conformément à l'habitude qui est la sienne de répéter inlassablement sa jurisprudence. Elle rappelait d'abord que « Le recours à des règles ou notions juridiques du droit national, pour l'appréciation de la validité des actes arrêtés par les institutions de la Communauté, aurait pour effet de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire ». Et ajoutait logiquement qu'il lui revenait « d'examiner si aucune garantie analogue, inhérente au droit communautaire, n'aurait été méconnue », insistant nettement sur le fait que seules des normes propres au droit communautaire sont susceptibles de constituer une limite à l'activité normative des institutions. Elle concluait enfin en précisant, ce que ne faisait pas sa jurisprudence antérieure, quelle méthode elle adopterait pour énoncer ces principes généraux : « la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté »¹³. La Cour peut trouver dans les traditions constitutionnelles communes une source d'inspiration, mais les principes qu'elle aura dégagés ne seront pas pour autant des normes de droit national : ils n'auront de prétention à vérifier la validité du droit dérivé que pour autant qu'ils sont devenus, par incorporation jurisprudentielle, des normes de droit communautaire. Autrement dit la Cour entendait créer, par induction des droits nationaux, des droits propres à l'ordre communautaire, qui complètent le patrimoine de droits dont jouit le citoyen national, en vertu de sa qualité de « sujet du droit communautaire ».

On se trouve ici devant un processus inédit, exactement symétrique de l'expérience nord-américaine : alors qu'aux Etats-Unis la Cour suprême a pu, après l'adoption du XIV^e amendement à la Constitution en 1868, infléchir les catalogues des droits des Etats en leur imposant les standards du *Bill of rights* fédéral, la Cour de Luxembourg a emprunté le chemin inverse, élaborant un catalogue fédéral à partir des constitutions nationales¹⁴. Elle sut d'ailleurs faire preuve dans cette mission d'une ingéniosité qui fascine les juristes : jamais elle ne s'est résolue à retenir le minimum commun ni n'a tenté d'opérer une simple moyenne entre les traditions nationales, mais elle s'est autorisée une grande liberté dans la sélection de manière à privilégier le principe le plus opératoire, quitte à retenir un instrument qui n'existe que dans un seul droit constitutionnel national¹⁵.

L'exercice ne se résume pas, pourtant, à un syncrétisme constitutionnel qui engendrerait une « constitution » commune en palliant, par voie jurisprudentielle, l'inertie du pouvoir normatif. La Cour ajoutera, quelques années plus tard, que son œuvre d'exhumation des principes s'inspire également des « instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont adhéré ou coopéré »¹⁶, rendant hommage au syncrétisme issu, celui-là, d'un processus politique. La référence aux « instruments internationaux » était délibérément vague, de manière à laisser largement ouvertes les sources d'inspiration, mais la suite montrera que la Convention européenne des droits de l'homme constitue sa référence principale. On était là en présence d'un instrument conçu par les Etats membres et auxquels ils avaient adhéré ; un instrument qui énonçait des droits qui, eux aussi, s'ajoutaient au catalogue national et que les citoyens pouvaient invoquer devant les juridictions nationales ; qui comportait une garantie juridictionnelle supranationale, permettant aux citoyens de faire protéger ces droits contre les Etats — à condition que ceux-ci l'eussent accepté, ce qui était le cas de tous sauf de la France qui ne l'accepta qu'en 1974 ; et qui enfin avait été, historiquement, la première réalisation matérielle de l'intégration européenne. Les Etats membres auraient pu décider que la Communauté elle-même adhère à cette convention — il en sera souvent question, on y reviendra, dans les débats entre la Commission et le Conseil — ce qui aurait eu pour effet de soumettre les institutions communautaires aux mêmes contrôles que les autorités nationales. Mais ils n'en firent rien, et la Cour ne pouvait le décider à leur place. Elle opta alors pour une méthode de soumission indirecte : elle incorporerait progressivement le contenu matériel de la Convention dans l'ordre juridique communautaire, et en assurerait elle-même le respect en tant que « principes généraux ». Ce choix avait l'avantage de laisser en suspens la question de l'adhésion, et elle évitait à la Cour, ce qui ne pouvait que l'agréer, d'être elle-même soumise à un contrôle juridictionnel extérieur. Comme cela advient souvent dans les rapports entre les juges et les politiques, cette décision prétorienne sera finalement entérinée par les Etats membres, dans une déclaration commune associant le Parlement et la Commission au Conseil¹⁷, dont les termes ont été, depuis lors, répétés et précisés à chaque modification du traité.

L'œuvre normative de la Cour était tendue, en cet aspect, vers l'affirmation d'une « Communauté de droit », conçue comme l'aboutissement de la mission de « respect du droit » que lui confie le traité (art. 164 CEE). Il s'agissait de donner substance au principe caractéristique de l'Etat de droit, selon lequel « la Constitution détermine supérieurement et garantit aux citoyens ceux des droits individuels qui doivent demeurer placés au-dessus du législateur »¹⁸. Cela revient d'une part à énoncer un certain nombre de valeurs fondamentales exprimées en droits subjectifs, et d'autre part à doter l'ordre juridique de mécanismes qui en assurent la garantie, ce qui se comprend comme la reconnaissance d'un « droit au juge »¹⁹. Dans cet esprit la Cour a patiemment construit un système de principes généraux bâtis autour

de quelques armatures centrales : elle a défini le principe de « sécurité juridique » et en a déployé tous les aspects — délai raisonnable, publicité, motivation, non-rétroactivité, clarté et précision du droit, confiance légitime...²⁰. De la même manière, elle a induit des traités un principe général de proportionnalité qui s'impose à la Communauté de droit au-delà des prescriptions spécifiques. Elle a précisément énoncé parmi ces principes généraux le droit au juge, rappelant que « tout particulier dont les droits sont lésés (...) doit avoir la possibilité de rechercher la protection d'un juge compétent » et précisant conformément à la méthode d'exhumation qu'elle avait définie, qui conjugue sources nationales et internationales, qu'il s'agit d'un « principe général de droit communautaire qui découle des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres et qui a trouvé sa consécration dans les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme »²¹. En corollaire, elle a ensuite dégagé les principes relatifs au droit de la défense, droit d'être entendu, assisté d'un avocat, de ne pas témoigner contre soi-même..., qui ont reçu la garantie qu'offre leur consécration au titre de principes généraux.

Parallèlement à l'affirmation de ces règles structurelles de l'ordre juridique, qui contribuent à donner substance au « droit au droit et au droit au juge », la Cour a pu à travers sa jurisprudence évoquer un certain nombre de droits substantiels. Parmi ceux qui figurent dans la Convention européenne, la Cour de Luxembourg a repris à son compte, outre les aspects du respect des droits de la défense et de la sécurité juridique déjà évoqués, les libertés de réunion et d'association, d'expression, de convictions confessionnelles, le respect de la vie privée et familiale, la protection de l'intégrité physique et le droit de propriété²². Cette énonciation ne comporte aucun caractère systématique. Il ne pourrait en être autrement puisque la Cour ne peut, à l'instar de la Cour suprême américaine, incorporer de nouveaux droits au catalogue des droits fondamentaux qu'à l'occasion des affaires qui sont portées devant elle : son agenda constitutionnel est subordonné en cette matière aux hasards des calendriers judiciaires.

C'est d'ailleurs le caractère erratique de ce procédé qui suscite les critiques les plus fermes contre ce mode de protection des droits²³. Parce qu'il dépend des occurrences judiciaires, il donne peu d'indications aux citoyens quant au contenu des droits qui leur sont garantis : ceux qui sont mentionnés par la Cour dans sa jurisprudence antérieure peuvent être considérés comme partie intégrante de ce catalogue ouvert qu'elle élabore au gré de ses arrêts, mais un citoyen ne peut avoir aucune « sécurité juridique » quant aux droits sur lesquels elle ne s'est pas encore prononcée et qui, de ce fait, ne sont pas encore incorporés aux « principes généraux dont la Cour assure le respect ».

Certains juristes ont écarté cette critique en considérant que l'œuvre de la Cour témoignait de sa volonté d'assurer un haut degré de protection des droits fondamentaux et que l'on pouvait dès lors considérer que, virtuellement au moins, « la Convention européenne des droits de l'homme est en vigueur pour

les Communautés et dans les Communautés »²⁴. C'est lui témoigner une grande confiance, mais obérer les limites inhérentes à l'ordre juridique communautaire : car non seulement elle est limitée dans son rôle de Cour suprême garantissant les droits individuels par le champ d'application du traité, mais elle tend aussi à donner de ces droits une interprétation singulière, à l'avenant des finalités économiques de la Communauté. A la différence de la Cour de Strasbourg, qui protège les droits de la convention dans tous les domaines, la Cour de Luxembourg ne peut connaître que les recours relatifs aux activités communautaires, en sorte que son contrôle est par définition fonctionnel. L'arrêt dans lequel elle a pour la première fois prétendu exercer une protection des droits fondamentaux, par exemple, était relatif à une décision de la Commission sur la cession de beurre à prix réduit ; la liberté religieuse fut consacrée dans un litige portant sur un concours de recrutement dans la fonction publique communautaire ; la liberté de réunion et d'association fut reconnue dans une situation entrant dans le domaine de la liberté de circulation — mais le recours d'un citoyen français dirigé contre l'Etat français n'aurait pas été recevable... Quant aux règles procédurales de la Communauté de droit, elles ont surtout trouvé à s'appliquer dans le contentieux lié au contrôle de la concurrence par la Commission, et profité à ces personnes morales que sont les entreprises soumises à son inquisition. Les droits fondamentaux communautaires sont donc, à ce jour, des droits de « citoyen de marché », relatifs aux différents statuts (travailleur, entrepreneur, consommateur...) qu'un individu peut recouvrir dans un marché. Le mécanisme construit par la juridiction communautaire comporte les mêmes limites que l'ordre juridique dans lequel il s'inscrit. Il doit être compris comme un complément aux mécanismes nationaux et européen de protection des droits fondamentaux, qui les complète dans les nouveaux domaines normatifs qu'ouvre le droit communautaire, rien de plus ; ce qui a fait dire à certains commentateurs que « la jurisprudence de la Cour de justice en matière de droits fondamentaux reste plutôt un phénomène marginal »²⁵.

Le fait que la Cour ait soigneusement évité d'empiéter sur les domaines exclusifs des Etats membres confirme sa modération. Les droits fondamentaux qu'elle protège sont opposables aux institutions communautaires, mais également aux Etats membres quand ils agissent dans le champ d'application du traité. La Cour l'a affirmé dès ses premiers arrêts en cette matière : elle s'autorisait « sans empiéter sur la compétence propre d'autres juridictions (...) (à) censurer la violation d'un droit fondamental par une autorité étatique (...) dans la mesure où le droit fondamental dont la violation est alléguée peut être rapporté à la protection d'un droit économique constituant un des objets spécifiques du traité »²⁶. Contrairement à la Cour suprême américaine, la Cour de Luxembourg n'a jamais eu la tentation d'utiliser ce principe, fondé sur les exigences de l'uniformité d'application du droit communautaire, pour imposer ses standards aux Etats membres jusques et y compris dans leurs domaines de compétence exclusive²⁷. Sans doute certaines des conditions relatives à la sécurité juridique qu'elle a relevées ont-elles contraint tel Etat

membre à instaurer des formes de recours juridictionnels qu'il ne connaissait pas, mais la Cour ne s'est pas aventurée dans la promotion de valeurs substantielles au-delà de ce qui était nécessaire aux exigences fonctionnelles des traités. Elle a constamment répété qu'il ne lui appartenait pas d'examiner la conformité, aux droits fondamentaux dont elle assure la protection, « d'une loi nationale qui se situe (...) dans un domaine qui relève de l'appréciation du législateur national »²⁸.

Les droits ne sont donc protégés que s'ils entrent dans le champ d'application du traité, ce que dit la Cour quand elle précise qu'elle ne les prend en considération que s'il peuvent être « rapportés à la protection d'un *droit économique* constituant un des objets spécifiques du traité ». Une seconde limite tient au fait que ces droits sont protégés dans le cadre des orientations normatives du traité, c'est-à-dire qu'ils sont compris dans le contexte de l'idéologie socio-économique qui sous-tend le traité. L'exemple le plus flagrant de la manière dont les finalités économiques du traité déteignent sur l'interprétation que la Cour donne des droits fondamentaux ressort d'un arrêt fameux dans lequel le droit de propriété fut évoqué. Conformément à sa doctrine, la Cour s'est d'abord appliquée à dégager l'essence du droit de propriété telle qu'elle se laisse induire des « conceptions communes aux Constitutions des Etats membres, reflétées également par le premier protocole joint à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme »²⁹. Puis elle a examiné la compatibilité de la réglementation incriminée — qui portait sur la limitation des terres viticoles — par rapport à ce droit fondamental, pour conclure que ce règlement ne portait pas atteinte « à la substance du droit de propriété *tel qu'il est reconnu et garanti dans l'ordre juridique communautaire* »³⁰. C'est dire en d'autres termes qu'un droit, pour être protégé, doit non seulement ressortir des traditions constitutionnelles communes et d'instruments internationaux de protection des droits de l'homme, mais encore être compatible avec les objectifs de la Communauté. En l'occurrence, le but visé — la limitation des surplus de production agricole — relevait des « objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté » et justifiait dès lors une limite au droit de propriété, laquelle limite eût été fondée même si les droits nationaux ne la reconnaissaient pas. Le caractère fonctionnel du contrôle exercé par la Cour implique, au-delà de ce cas particulier, une interprétation des droits qui « témoigne d'un choix social (et donc idéologique) privilégiant l'efficacité du marché et une concurrence neutre à l'échelle du continent contre d'autres valeurs concurrentes »³¹. Le même droit fondamental peut dès lors recevoir une protection différente selon qu'il est garanti par la Cour de Strasbourg ou par celle de Luxembourg. Peu de cas de dissonances se sont produits jusqu'ici, mais ils sont significatifs³² : alors que la Cour de Strasbourg avait indiqué que la protection de la vie privée s'étendait aux locaux commerciaux, son homologue de Luxembourg a refusé de l'admettre ; tandis que la Cour de Strasbourg étendait la notion de famille aux concubins, celle de Luxembourg la restreignait au conjoint marié ; et quand la Cour des droits de l'homme

reconnaissait que la liberté d'expression permettait de divulguer des informations relatives à l'interruption volontaire de grossesse, même dans un Etat où elle est prohibée, la Cour de justice affirmait prudemment que « le droit communautaire ne s'opposait pas à ce qu'un Etat membre où l'interruption de grossesse était prohibée interdise (...) de diffuser des informations au sujet de la désignation et du lieu d'implantation de cliniques d'un autre Etat membre »³³. Ce qui permet de tempérer l'enthousiasme du juge Pescatore en reconnaissant « les limites d'un droit de la Convention imparfaitement intégré au droit communautaire »³⁴.

La Cour de justice s'est bien gardée de mener une politique maximaliste de protection des droits de l'homme. L'absence de catalogue écrit, et la méthode souple des principes généraux pour laquelle elle a opté lui auraient permis d'étoffer le patrimoine des droits subjectifs, à l'instar de la Cour suprême américaine qui s'est longtemps appuyée sur le IX^e amendement — qui pose que « L'énumération dans la constitution de certains droits ne doit pas être comprise comme déniaut ou diminuant d'autres droits conservés par les individus » — pour reconnaître de nouveaux droits³⁵. Elle aurait pu, si elle avait voulu faire preuve d'activisme judiciaire, à la fois étendre le nombre de droits et tenter de les imposer aux Etats membres jusque dans leurs domaines de compétences exclusives, en cherchant ici ou là dans le traité la base d'une compétence implicite. C'est délibérément, conformément à sa politique de la prudence, et sans doute consciente des réactions hostiles qu'une politique plus active aurait suscitées dans les Cours suprêmes nationales qui ne s'étaient pas privées de l'en avertir, que la Cour de Luxembourg s'en est tenue aux exigences fonctionnelles de la Communauté européenne : à l'origine, elle ne s'est engagée à assurer la protection des droits fondamentaux que parce que des juridictions nationales la poussaient dans le dos, en menaçant de continuer à exercer un contrôle national sur le droit communautaire. La motivation initiale de la Cour était, et elle semble être restée, la préservation de l'uniformité du droit communautaire.

2. *Vers un catalogue de droits écrits ?*

Les limites inhérentes à un système de protection des droits fondamentaux construit de manière prétorienne sont tôt apparues et ont porté le débat dans l'arène politique. Dès 1973 le Parlement européen invitait la Commission à lui présenter un rapport sur les moyens de prévenir les infractions aux droits fondamentaux³⁶. Celui-ci ne fut déposé que trois ans plus tard, mais entre-temps les institutions communautaires avaient, à l'occasion du dépôt de leurs avis sur l'Union européenne, fait connaître leur position : la Cour estimait qu'il serait suffisant que « les Etats reconnaissent, dans une formule générale, la nécessité de sauvegarder les droits fondamentaux de la personne dans le cadre de la structure et des objectifs de l'Union européenne »³⁷, ce qui eût été une reconnaissance politique de sa jurisprudence. Le Parlement et la Commission, tout en concédant que le contrôle effectué par la Cour paraissait satisfaisant dans l'état du traité,

considéraient que le passage à l'Union européenne, qui signifiait pour eux l'extension des compétences et un renforcement des institutions communautaires et de la majorité qualifiée, rendrait nécessaire l'inscription dans le traité, comme dans les constitutions, d'un catalogue écrit des droits fondamentaux de l'Union ³⁸. C'est encore cette position que la Commission défendait, avec plus de précisions, dans son rapport de 1976 sur « La protection des droits fondamentaux lors de la création et du développement du droit communautaire » ³⁹. Elle soulignait d'abord que le problème était moins étendu qu'il y paraissait à première vue : « la compétence limitée de la Communauté et les pouvoirs d'intervention prévus dans les traités ne peuvent, généralement, du fait même de leur nature, entrer en conflit qu'avec un nombre relativement limité de droits fondamentaux » ⁴⁰. Elle faisait savoir ensuite, avec une belle indignation, que la Commission « a horreur de toute violation des droits de l'homme », mais se disait confiante dans la mesure où elle-même veillait *a priori*, dans la préparation de ses propositions, à éviter de si horribles occurrences, et où la Cour assurait, de l'avis unanime de la doctrine, un contrôle suffisant. Cette satisfaction affichée à l'égard du système prétorien tenait surtout, pour la Commission, aux craintes qu'elle nourrissait à l'égard des autres méthodes. L'adhésion à la CEDH semblait soulever des obstacles politiques insurmontables, à une époque où la France ne s'était pas encore soumise à la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme. Quant à la rédaction d'un catalogue de droits propre à la Communauté, elle comportait le risque de conduire à « des compromis et à des amputations » qui paraissaient inévitables dans le cadre d'une négociation intergouvernementale. Dans l'immédiat il fallait donc se contenter du système créé par la Cour, sans perdre de vue que lors du passage à l'Union européenne l'adoption d'un catalogue rédigé par le Parlement élu au suffrage direct serait une étape obligée, car « de même qu'on imagine mal que le droit constitutionnel des Etats démocratiques ne contienne pas de normes de protection des droits fondamentaux, de même l'Union européenne pourrait difficilement s'en passer » ⁴¹. La Commission appelait enfin les autres institutions à poser un geste symbolique, ce qui fut fait l'an suivant quand fut adoptée une déclaration commune soulignant « l'importance primordiale qu'ils attachent au respect des droits fondamentaux tels qu'ils résultent notamment des constitutions des Etats membres ainsi que de la CEDH » ⁴², reprenant à leur compte la formule forgée par la Cour.

La question resurgit avec récurrence, et avec elle le choix à accomplir entre les trois méthodes évoquées, le système prétorien, la déclaration autonome ou l'adhésion à la CEDH. En 1979, la Commission opta pour cette troisième solution, et fut suivie en ce sens par le Parlement européen ⁴³. Mais cinq ans plus tard, le projet de traité instituant l'Union européenne adopté par le Parlement européen choisissait de ne pas choisir en combinant les trois voies. Son article 4 légitimait d'abord la jurisprudence de la Cour en affirmant que l'Union garantit les droits fondamentaux « tels qu'ils résultent notamment des principes communs des constitutions des Etats membres, ainsi

que de la CEDH » ; il posait ensuite que l'Union devait, dans les cinq ans, délibérer sur « son adhésion aux instruments internationaux susmentionnés » et ajoutait encore que, dans le même délai, elle adopterait « sa propre déclaration des droits fondamentaux »⁴⁴. Le projet de traité du Parlement ne fut jamais adopté, et les Etats membres se sont contentés deux ans plus tard, lorsqu'ils ont rédigé l'Acte unique, de déclarations générales confinées au préambule : ils s'y disaient « Décidés à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des Etats membres, dans la CEDH et la charte sociale européenne ».

Ces déclarations d'intention successives ne modifiaient en rien le système établi par la Cour ; il s'agissait simplement d'affirmations politiques, sans effet contraignant, qui indiquaient que les Etats membres acceptaient le contrôle créé et exercé par la Cour, laquelle fit d'ailleurs fréquemment référence à ces déclarations dans sa jurisprudence pour asseoir sa légitimité⁴⁵.

L'esprit de système qui caractérise les institutions communautaires, et le Parlement en particulier, ne pouvait se satisfaire de ces déclarations générales ni de la protection parcellaire et au contenu peu prévisible que garantit la Cour, et le débat se poursuivit. En 1989, le Parlement européen adopta, de sa propre initiative, une résolution portant Déclaration des droits et libertés fondamentaux⁴⁶. Bien que ce texte soit dépourvu de force contraignante, le Parlement n'ayant aucun pouvoir constituant l'habilitant à adopter un tel instrument, il présente l'intérêt d'illustrer la conception que les parlementaires se font du contenu et de l'étendue des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire.

Le texte rappelle d'abord, comme les déclarations antérieures, l'attachement à l'acquis jurisprudentiel, en se référant aux « principes généraux communs du droit des Etats membres », à « la jurisprudence de la Cour » et aux différents instruments internationaux que cette dernière avait évoqués. Il justifie ensuite sa démarche en présentant le respect de ces droits comme une « condition indispensable de la légitimité communautaire » et de « l'identité communautaire », avant de préciser qu'il « ne peut y avoir de citoyenneté européenne que si tout citoyen bénéficie d'une protection égale de ses droits et libertés dans le champ d'application du droit communautaire ». Quant au processus d'élaboration d'une telle liste de droits, il incombe d'évidence « au Parlement européen directement élu par les citoyens européens ». Le ton éminemment politique, invoquant en filigrane des principes constitutionnels fondamentaux, l'Etat de droit, la souveraineté populaire, le pouvoir constituant, tranche singulièrement avec les motivations que la Cour avait exposées, qui se cantonnaient à l'exigence juridique d'uniformité d'application du droit.

Le contenu de la Déclaration en revanche est peu original : sont énoncés la plupart des droits civils, politiques et sociaux qui figuraient déjà dans la Déclaration universelle et la Convention européenne et ses protocoles, textes auxquels les articles de la déclaration du Parlement sont parfois littéralement empruntés⁴⁷. Se succèdent le droit à la vie, l'égalité devant la loi, les libertés de pensée et d'expression, le respect de la vie privée et familiale, le droit de

propriété, les libertés de réunion et d'association, la liberté professionnelle, les droits sociaux collectifs et les objectifs de protection sociale, le droit à l'éducation, l'accès à la justice et les garanties pénales (non-rétroactivité, abolition de la peine de mort et *non bis in idem*) et le droit de pétition. L'ensemble de ces droits sont garantis à « toute personne », quelle que soit sa nationalité. Quelques articles font toutefois référence à des droits propres à l'ordre communautaire : l'interdiction des discriminations en vertu de la nationalité, le droit de circuler librement sur le territoire communautaire et les droits politiques relatifs à l'élection du Parlement européen, sont tous, contrairement aux droits universels issus des instruments internationaux, réservés aux citoyens européens, lesquels sont définis comme « toute personne possédant la nationalité d'un Etat membre ». La déclaration trace ainsi deux cercles de sujets, les citoyens bénéficiant de la plénitude des droits, et les non-nationaux qui sont privés des droits d'origine communautaire. Mais elle prévoit que « Lorsque certains droits sont réservés aux citoyens de la Communauté, il peut être décidé d'en étendre le bénéfice pour tout ou partie à d'autres personnes » (art. 25 § 2). Enfin les dispositions finales précisent la portée de ces droits : ils ne sont pas applicables dans tout domaine, mais seulement « dans le champ d'application du droit communautaire », ce qui limite sensiblement leur portée spatiale. D'un autre côté, la liste est considérée comme non exhaustive, aucune de ses dispositions ne « restreignant la protection offerte par le droit communautaire » et la déclaration elle-même n'empêchant pas dès lors que des avancées ultérieures soient accomplies par voie normative ou jurisprudentielle.

Ce texte, répétons-le, n'est qu'une déclaration d'intention sans force contraignante, bien qu'adopté par un Parlement élu au suffrage universel direct, parce que dans le système institutionnel de la Communauté ce sont les Etats membres, et non l'Assemblée, qui détiennent le « pouvoir constituant ». Pourquoi ne l'ont-ils pas adopté, alors qu'ils ont fréquemment modifié les traités depuis 1986 et fait des références de plus en plus explicites au respect des droits fondamentaux ? Parce que derrière son apparent caractère de neutralité, l'impression qu'elle donne de ne pas aller au-delà de l'acquis communautaire, cette déclaration implique des modifications matérielles et institutionnelles d'importance. L'article qui consacre la liberté de circulation et de séjour des citoyens par exemple ne fait aucune mention des limites qui subsistent dans le droit communautaire : sa mise en œuvre supposerait donc que soient levées les conditions de revenu et d'assurance sociale que posent les trois directives de 1990, ce qui impliquerait que les Etats acceptent de subvenir aux besoins des indigents des autres Etats membres qui se rendent sur leur territoire, ou qu'ils établissent un système de répartition des coûts y afférents, propositions sur lesquelles ils ne sont jamais parvenus à se mettre d'accord. Or si cette déclaration était incorporée au traité, ces droits seraient d'effet direct puisqu'ils sont « suffisamment clairs, précis, inconditionnels... ». Les citoyens pourraient donc les invoquer devant les juridictions et en obtenir l'application, conduisant à l'invalidation des conditions posées par les

directives, qui deviendraient « inconstitutionnelles ». Quant aux articles qui consacrent les « droits-aspirations », tel le droit à la protection sociale ou à l'éducation, ils constitueraient une porte ouverte à l'ingérence de la Cour dans des compétences qui continuent de relever essentiellement des Etats membres : en doctrine on peut concevoir par exemple qu'un droit à l'éducation comporte une compétence communautaire implicite impliquant que la Cour puisse condamner un Etat qui aurait manqué à ses obligations communautaires en n'adoptant pas des mesures nécessaires à la mise en œuvre de ce droit ⁴⁸. Ce serait autoriser la Cour à juger la complétude des systèmes nationaux de protection sociale ou d'éducation, sous prétexte d'un contrôle de conformité de la législation nationale par rapport au traité ⁴⁹. On verrait alors se produire une ingérence de la Cour fédérale dans les compétences nationales plus large encore que celle qui s'est produite aux Etats-Unis dans les périodes de centralisation jurisprudentielle. Cette déclaration est donc loin d'être innocente : sous le déguisement de l'évidence, puisqu'elle fait référence à des droits unanimement reconnus par les Etats membres, elle vise en fait à étendre très largement le champ d'application du traité, et reviendrait à promouvoir la voie judiciaire comme mode de transformation de l'équilibre institutionnel et des compétences, là où les modes politiques avancent à pas comptés.

La conscience de ces risques explique largement, on y reviendra, qu'après que la citoyenneté européenne eut été consacrée, les Etats membres aient continué d'être méfiants à l'égard des catalogues de droits, et qu'ils aient préféré, dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam, s'inscrire dans la continuité de l'acquis communautaire, en légitimant le système créé par la Cour mais en contrôlant son extension.

2. Les droits socio-économiques comme forme subjective de la constitution économique européenne

Même s'ils se distinguent des constitutions étatiques par leur caractère fonctionnel et la présence en leur sein des descriptions techniques de certaines politiques, qui rappelle leurs origines conventionnelles, les traités méritent, selon la doctrine dominante inlassablement répétée par la Cour, l'appellation constitutionnelle. Ils comportent, dans leur domaine d'application, les grands éléments qui font les constitutions : l'énonciation des valeurs fondamentales, la description de l'organisation des pouvoirs, et l'affirmation de quelques droits fondamentaux des individus. D'aucuns affirment toutefois que la charte constitutionnelle de la Communauté doit être qualifiée, en référence à ses objectifs fonctionnels, et qu'il faut convenir qu'il s'agit d'une constitution économique ⁵⁰ : elle fixe des objectifs économiques à ses Etats membres, organise des pouvoirs et énonce des droits qui ont eux aussi une orientation essentiellement, sinon exclusivement, économique.

Cette « constitution » elle-même attribue aux ressortissants des Etats membres un certain nombre de droits liés au statut de travailleur, droits qui poursuivent, dans la cohérence générale du projet communautaire, des

finalités économiques, mais aussi sociales. La législation adoptée en son application a pu conduire également à l'attribution aux « citoyens » de nouveaux droits. La mise en œuvre des différentes politiques, de la politique sociale prévue dans le traité initial et étendue au fil de ses réformes en particulier, a engendré la reconnaissance de « droits socio-économiques » des citoyens qui sont la traduction subjective de l'ordre économique organisé par le droit communautaire.

Il faut, avant d'en examiner la substance et le développement, dire un mot de la nature des relations juridiques que ces droits établissent. On a vu que le principe général d'égalité de traitement étendait le patrimoine des droits subjectifs de certains citoyens européens, non pas en créant de nouveaux droits, mais en ouvrant, en vertu du droit européen, des droits nationaux préexistants à des résidents non nationaux. Les droits que l'on va examiner ici, sous l'enseigne de la sympolitie, sont d'une autre nature : il s'agit de droits nouveaux, créés par le droit communautaire — même si en pratique ils dérivent le plus souvent de directives qui doivent être transposées en droit interne — et qui sont octroyés à tous les travailleurs. L'élément d'extranéité qui était la condition de la jouissance des droits d'isopolitie — la nécessité de résider sur le territoire d'un autre Etat membre pour jouir des droits qu'il confère — n'est plus requis pour cette catégorie de droits ; l'élément de nationalité non plus puisque, on va le voir, ces droits bénéficient en général à tous les travailleurs, qu'ils soient ressortissants de l'un des Etats membres ou pas.

1. La « dimension sociale » de la citoyenneté de marché

Les traités fondateurs comportaient, selon l'expression restrictive très significativement utilisée par la Commission, une « dimension sociale ». Elle s'entendait pour l'essentiel des effets de l'égalité de traitement que l'on a déjà examinés : pour les auteurs du traité de Rome, comme pour les fonctionnaires qui l'ont mis en œuvre, la portée sociale de la Communauté s'exprimait d'abord dans l'octroi aux travailleurs migrants de droits sociaux égaux à ceux des nationaux dans leur pays de résidence ⁵¹. Les premiers pas normatifs de la politique sociale furent d'ailleurs accomplis en cette matière ainsi que dans le champ de la coordination des régimes de protection sociale des travailleurs migrants.

La « dimension sociale » de la Communauté ne se réduisait pas, pourtant, à ce domaine de l'isopolitie. Le traité comportait un certain nombre de dispositions visant à l'émergence de droits sociaux communs à tous les travailleurs, migrants ou pas. Le titre III du traité y était consacré. L'article 117 affirmait la « nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès », ambition déjà ébauchée dans le préambule. L'article 118 engageait les Etats à collaborer dans un vaste panel de matières sociales, couvrant l'emploi, le droit du travail et des conditions de travail, la formation professionnelle, la sécurité sociale et les droits syndicaux. Bien que le traité

ne soit pas très explicite à cet égard, il semble que l'action communautaire ait été envisagée alors comme une harmonisation progressive des droits sociaux des Etats membres, autour de standards communs. Les droits sociaux européens, s'ils étaient consacrés, ne seraient pas tant des nouveaux droits qu'une reformulation de droits nationaux préexistants. La contribution de la construction européenne au patrimoine des droits sociaux devait se comprendre, dans cette optique, comme une œuvre de convergence et de consolidation — ce qu'exprimait la contraction « égalisation dans le progrès ».

Mais deux nuances accompagnaient, d'emblée, la formulation de ces ambitions. D'abord le traité affirmait que ces progrès devaient résulter « tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes nationaux, que des procédures prévues par le présent traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives », indiquant que cette matière était conçue comme une compétence subsidiaire, destinée seulement à compléter des évolutions que l'on voulait croire spontanées. Nuance confirmée par le fait que ce chapitre du traité ne prévoyait pas de procédure normative, mais encourageait seulement la collaboration entre Etats, la Commission n'ayant pas de pouvoir d'initiative « législative » mais juste une mission de promotion de la collaboration, via des études, avis et consultations. Le seul moyen disponible était dès lors le recours à l'article 235 pour l'adoption de normes communes ou à l'article 100 pour le rapprochement des législations nationales, deux bases juridiques qui supposaient qu'un lien avec les objectifs économiques soit démontré et requéraient l'unanimité au Conseil. L'exiguïté de ces bases juridiques était en elle-même le signe d'une volonté politique faible en matière sociale, et elle serait l'obstacle le plus élevé au développement de cette politique ⁵². Il faut ajouter encore à ces nuances que le traité n'envisageait, dans ces dispositions, que les droits sociaux de « la main-d'œuvre », les non-travailleurs n'étant pas concernés.

Le titre du traité de Rome consacré à la politique sociale contenait aussi deux autres matières dans lesquelles des virtualités plus fortes étaient présentes. Le chapitre définissant les objectifs et moyens du Fonds social européen d'une part, dont les décisions pouvaient être adoptées sur une base juridique idoine et à la majorité qualifiée (art. 127) : il s'agissait surtout de faciliter « la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs » (art. 123), et accessoirement leur reclassement, et d'améliorer leur formation (art. 125 et 128). Ces dispositions s'inscrivaient encore essentiellement, sinon exclusivement, dans la continuité de la liberté de circulation de la main-d'œuvre. L'article 119 en revanche comportait une disposition d'ordre général formulée en des termes impératifs qui signalaient son effet direct : « Chaque Etat membre assure (...) l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail ». Concession faite à la France qui craignait de pâtir d'une concurrence sévère des pays où la main-d'œuvre féminine était

sous-payée ; à finalité économique donc, même si sa portée était aussi, pour les citoyennes, éminemment sociale.

La faiblesse de ces engagements initiaux, clairement indiquée par l'exiguïté des bases juridiques et des processus décisionnels, explique que la politique sociale ait longtemps été anémique. Pour édicter des droits sociaux, fût-ce sous forme de standards rapprochant les droits nationaux, il eût fallu que des modifications soient apportées au traité, ou que des dispositions législatives soient adoptées pour mettre en œuvre la politique qu'il ébauchait, ce qui, à l'exception des réglementations relatives aux droits des travailleurs migrants que l'on a évoqués au chapitre précédent, ne fut pas fait avant les années soixante-dix. Même l'égalité de rémunération entre hommes et femmes fut longtemps retardée. Elle était énoncée en termes « suffisamment clairs et précis, inconditionnels, et qui ne requéraient pas de mesures nationales ou communautaires complémentaires » et aurait donc pu se voir reconnaître un effet direct dès la fin de la première étape de la période de transition (31 décembre 1961), mais les Etats membres avaient adopté en 1961 une résolution décidant du report de cette obligation, et il fallut attendre près de vingt ans après la mise en œuvre du traité pour voir ce droit déployer ses effets. C'est seulement en 1976, dans un climat politique plus favorable, que la Cour put affirmer que la résolution adoptée par les représentants des Etats pour reporter la réalisation de ce droit fondamental, le seul formulé au chapitre de la politique sociale, n'était pas valide et que l'égalité de rémunération était d'effet direct. Un épisode qui au-delà du droit en question comporte un enseignement plus général : « il ne suffit pas d'énoncer un principe fondamental dans le traité et de lui conférer le caractère d'une disposition d'applicabilité directe, mais il faut que le consensus politique des Etats membres et des institutions communes soit de ne pas violer le droit communautaire »⁵³.

Car c'est bien entendu parce que la volonté politique des Etats membres était restée aussi faible qu'aux origines que cette politique ne put se développer. Les divergences avaient été telles au cours des années soixante que les Etats membres avaient fait suivre le compromis de Luxembourg d'un accord en matière sociale qui avait lui aussi pour effet de réduire la fonction d'initiative de la Commission, trop engagée selon certains Etats membres dans le dialogue avec les organisations syndicales, et de remettre cette question pleinement entre les mains du Conseil, où un seul Etat pouvait bloquer un processus de décision régi par la règle de l'unanimité. Le climat changea au milieu des années soixante-dix. La conscience de la crise économique générale, le renforcement relatif des majorités de gauche dans les Etats membres, et surtout le sentiment de plus en plus aigu parmi les chefs d'Etat et de gouvernement d'une crise de légitimité qui fissurait lentement le consensus permissif des opinions publiques à l'égard de la construction européenne dans son ensemble, hâtèrent le changement. Willy Brandt se faisait l'interprète d'un sentiment général quand il appelait, à la veille du Sommet de Paris de décembre 1972, à « la construction d'objectifs sociaux

qui assurent à la Communauté un soutien populaire »⁵⁴. Un premier programme d'action sociale serait finalement adopté en janvier 1974, qui fixait quatre grandes orientations : le soutien au plein emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, l'association des partenaires sociaux aux décisions économique-sociales dans la Communauté et le développement de la participation des travailleurs à la vie de leur entreprise⁵⁵. Cet engagement était le signe d'une volonté politique enfin dégagée d'accomplir quelques pas normatifs en matière sociale, mais rien dans cet accord ne remédiait à la faiblesse des bases juridiques et procédurales. Dans l'immédiat, il permettait au moins à la Cour de faire respecter le seul droit social énoncé par le traité, l'égalité entre hommes et femmes.

Mais l'affirmation de nouveaux droits continuait de dépendre d'avancées normatives et seule la technique du rapprochement des législations nationales, sur la base des articles 100 et 235 et de décisions du Conseil à l'unanimité, restait ouverte. C'est de cette manière que, comme en matière de protection du consommateur et de l'environnement, les premières législations sociales furent adoptées. Elles le furent le plus souvent sous la forme de directives. Dans les premières années qui avaient suivi la mise en œuvre du traité, le Conseil avait recouru à la technique des règlements pour régir les droits des travailleurs migrants : c'était procéder à une harmonisation, en édictant des normes précises, directement applicables et n'offrant donc aucune marge de manœuvre aux Etats membres, et dotées de voies de recours effectives. La deuxième vague de la politique sociale fut marquée au contraire par le recours à la directive, qui avait le mérite d'organiser un rapprochement plus souple des législations nationales, laissant aux Etats une marge dans la transposition, mais garantissait dès lors une uniformité et une effectivité des droits moindres⁵⁶.

La méthode du rapprochement des législations nationales, comme voie de construction de « droits sociaux européens » a pour conséquence de faire varier nettement la substance de ces droits d'un Etat à l'autre : une directive limitant la durée hebdomadaire du travail à quarante-huit heures par exemple pourra engendrer un « droit » nouveau pour les travailleurs résidant dans un Etat dont la législation est plus laxiste, mais son effet sera nul pour les travailleurs des Etats qui connaissaient déjà une protection supérieure, sinon que ceux-ci ne pourront plus, en vertu de la primauté du droit communautaire, revenir en deçà du niveau de protection garanti. L'effet de la production normative communautaire en matière sociale fut bien souvent, au cours de cette période, d'affirmer un niveau de protection qui, s'il n'était pas forcément réductible au plus petit commun dénominateur, dépassait rarement un palier minimum⁵⁷. Mais même réduits de la sorte, les textes communautaires ont suscité, au Royaume-Uni surtout, engagé en cette époque dans une entreprise de réduction de son droit du travail, des réactions politiques hostiles et virulentes, qui illustrent toute la difficulté de rapprocher des traditions sociales parfois diamétralement opposées.

Les textes s'inscrivaient, outre le prolongement de la politique d'égalité entre hommes et femmes, dans deux des quatre dimensions évoquées par le programme d'action de 1974 : les conditions de travail et la participation des travailleurs à la vie de l'entreprise. En matière d'égalité de traitement entre travailleurs masculins et féminins, trois directives furent adoptées dans la deuxième moitié des années soixante-dix, qui complétaient l'égalité en matière de rémunérations, par l'égalité dans l'accès à l'emploi et la formation professionnelle et face aux régimes de protection sociale ⁵⁸. La participation des travailleurs à la vie de l'entreprise quant à elle fut limitée à quelques aspects restreints, leur donnant un droit d'être consultés en cas de licenciements collectifs et de transferts d'entreprise ⁵⁹ et les protégeant en cas d'insolvabilité de l'employeur ⁶⁰. Il s'agit bien de droits subjectifs, même s'ils sont par essence mis en œuvre de manière collective : tout travailleur a un droit, en vertu de ces directives, à être consulté, et il peut le faire valoir devant les tribunaux nationaux. La Cour de justice encadre la bonne application de ces dispositions : elle a par exemple contraint le Royaume-Uni à prévoir un mécanisme de désignation des représentants de l'employeur, alors que ce dernier le refusait, de manière à rendre la procédure de consultation possible ⁶¹. La directive a eu pour effet en l'occurrence de modifier les dispositions nationales de « dialogue social » et par ce biais d'affermir un droit de « citoyenneté sociale » des travailleurs. Mais ces mesures restent de portée limitée, comme il apparut nettement à l'usage : pour ne citer qu'un exemple, la première d'entre elles valut en 1998 à l'entreprise Renault d'être condamnée par les tribunaux belges du travail à une amende pour non-respect de l'obligation de consultation des travailleurs avant l'annonce de la fermeture de son usine de Vilvoorde ; en tout état de cause, elle ne donnait aucun droit aux travailleurs de négocier ni *a fortiori* de s'opposer à ce licenciement collectif.

Au cours des années quatre-vingt, une quinzaine de directives furent encore adoptées qui assurent un niveau de protection des travailleurs dans diverses situations de travail éprouvantes ou dangereuses (manipulation de certains agents chimiques, ou agents cancérogènes, exposition aux bruits, positions de travail...) ⁶². Même si certaines de ces directives comportent des nouveautés, en particulier pour les travailleurs des Etats connaissant un faible degré de réglementation du travail, elles n'attribuent qu'un ensemble de droits sociaux infiniment plus disparate et superficiel que ceux dont les travailleurs jouissent en vertu des législations nationales respectives.

L'Acte unique européen apportait, à la fin des années quatre-vingt, les premières modifications procédurales au dispositif originel, qui semblaient ouvrir la voie à une nouvelle époque de la construction sociale européenne. Trois méthodes parallèles étaient promues. D'abord de nouvelles bases juridiques générales pour la politique sociale étaient énoncées, censées donner à cette politique son autonomie par rapport aux exigences inhérentes à la formation du marché commun et faciliter la prise de décision. On pouvait penser que la production normative connaîtrait alors une accélération et

qu'elle conduirait à l'affirmation de nouveaux droits sociaux à travers des directives thématiques. Ensuite les Etats membres avaient reconnu la légitimité d'un « dialogue social » entre les représentants du patronat et des travailleurs, dont on pouvait escompter qu'il conduirait à un processus normatif parallèle, induisant lui aussi la promotion de nouveaux droits sociaux, outre que ce dialogue constituait en lui-même une forme transnationale de « citoyenneté sociale ». Enfin une charte des droits sociaux serait adoptée dans la foulée de l'Acte unique, qui était une énonciation directe des « droits fondamentaux des travailleurs ». Par ces trois voies complémentaires, la politique sociale paraissait avoir reçu une consécration au même titre que les politiques économiques, et parallèlement les droits sociaux des travailleurs européens semblaient érigés en complément de leurs droits économiques. En réalité ces dispositions comportaient nombre de dérogations explicites et de notions vagues qui seraient interprétées de manière restrictive, les unes et les autres attestant de la superficialité de la volonté politique apparemment dégagée. La mise en œuvre de ces compétences révélerait qu'elles étaient plus une reconnaissance *a posteriori* du maigre acquis social que les fondements d'un nouveau départ.

Les nouvelles bases juridiques posées par l'Acte unique en matière sociale étaient de deux ordres. D'une part les articles 8 A, 8 B et 100 A communautarisaient davantage le processus décisionnel lié au marché unique — en renforçant l'initiative de la Commission, la participation du Parlement et le recours à la majorité qualifiée — et ce nouveau dispositif aurait pu permettre d'aborder la « dimension sociale » du marché intérieur. La politique sociale pouvait être soutenue par ce biais, si la Commission décidait de présenter au Conseil des initiatives sociales basées sur ces articles, comme elle l'avait fait dans le passé sur la base des articles 100 et 235. Le procédé devait être plus aisé, puisque la démonstration d'un rapport étroit avec les finalités économiques n'était plus aussi nécessaire et que l'unanimité était écartée. Cette voie s'est néanmoins avérée peu productive, parce que les Etats avaient pris soin de la contenir : l'article 100 A disait explicitement que « les dispositions fiscales, les dispositions relatives à la libre circulation des personnes et celles relatives aux *droits et intérêts des travailleurs salariés* » étaient exclues de cette procédure simplifiée. Or la Commission, consciente des réticences qui subsistaient parmi les Etats membres et soucieuse de ne pas présenter d'initiatives qu'elle savait peu susceptibles de rencontrer un consensus, a donné de ces dérogations une définition extensive, et n'a déposé que très peu d'initiatives fondées sur ces bases juridiques ⁶³. L'Acte unique comportait toutefois, à côté de ces bases juridiques générales, d'autres clauses qui étaient spécifiques de la politique sociale. L'article 118 A consacrait l'existence d'une compétence communautaire en matière de milieu de travail, de sécurité et de santé des travailleurs, domaines dans lesquels étaient visés, comme par le passé, une « harmonisation dans le progrès » et auxquels s'appliquait une procédure communautaire classique — proposition de la Commission, adoption au Conseil à la majorité qualifiée en coopération avec

le Parlement européen. C'était reconnaître la légitimité des directives adoptées dans les années soixante-dix et les doter désormais d'une base juridique idoine assortie d'une procédure simplifiée. L'article 118 A précisait toutefois qu'en cette matière la compétence communautaire se limitait à reconnaître par voie de directives des « prescriptions minimales applicables progressivement » qui devaient en outre éviter « d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarient la création et le développement de PME ». A nouveau la Commission fit preuve de prudence en interprétant limitativement la notion de « milieu de travail » et cantonna ses propositions aux directives relatives à la protection du travail *stricto sensu*, dans le droit fil des textes des années quatre-vingt. La voie de la production normative s'est donc rapidement avérée étroite et n'a pas permis d'étendre les droits sociaux au-delà de ce qui se faisait déjà avant l'Acte unique, sinon que la procédure simplifiée put accélérer dans certains cas la prise de décision.

La deuxième voie ébauchée par l'Acte unique, celle du dialogue social, conduisit à la même impasse. Les termes du traité étaient très prudents, qui multipliaient les précautions oratoires : « La Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, *pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable*, sur des relations conventionnelles » (art. 118 B). Les réticences des organisations patronales ou syndicales pouvaient aisément avoir raison de cet effort peu contraignant ⁶⁴. La Commission a bien tenté dans la deuxième moitié des années quatre-vingt de promouvoir cette « négociation collective communautaire » : elle a réuni les partenaires sociaux et tenté de les faire négocier, alors qu'elle s'était contentée dans le passé de les consulter et d'élaborer elle-même les propositions normatives. Mais cette voie conventionnelle, censée compléter une voie normative qui pouvait en principe reprendre l'initiative si les partenaires sociaux n'arrivaient à aucun résultat, s'est rapidement enlisée : quelques avis communs des partenaires sociaux en ont résulté, en matière d'emploi, de consultation des travailleurs, de formation professionnelle, mais ce dialogue n'a engendré aucune production conventionnelle juridiquement contraignante. En d'autres termes, les travailleurs européens n'ont pas pris part à un véritable dialogue social qui eût été la matérialisation d'une « citoyenneté sociale » européenne et ils n'en ont, dès lors, retiré aucun droit social nouveau.

La troisième et dernière voie ouverte dans la foulée de l'Acte unique s'est avérée tout aussi infructueuse. L'idée d'élaborer une charte sociale européenne, qui soit l'équivalent dans le champ communautaire des listes de droits sociaux que contiennent certaines constitutions et des chartes édictées dans le cadre d'organisations internationales (Nations Unies, Conseil de l'Europe, OIT), était ancienne. La présidence belge l'avait officiellement soumise aux Etats membres en 1987 et elle connut ensuite un long parcours institutionnel ⁶⁵. Le Comité économique et social l'endossa dans un avis d'initiative et le Parlement européen s'en fit l'écho à travers une résolution

sur « la dimension sociale du marché intérieur » ⁶⁶. Encouragée par ces initiatives, voire même contrainte par un Parlement qui avait trouvé à cette occasion un vaste consensus et s'agaçait de son incurie, la Commission élaborait un projet de « Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux » en octobre 1989. Elle rappelait d'abord les bases juridiques du traité qui définissaient, potentiellement, de larges compétences sociales communautaires ; elle confirmait ensuite, toujours dans la ligne de l'acquis et sans promouvoir de nouvelle avancée, que ces politiques devaient être mises en œuvre par les Etats autant que par la Communauté, et selon une voie conventionnelle autant que « législative » ; et elle énonçait enfin une douzaine de « droits fondamentaux » qui, pour la plupart, n'étaient qu'une reformulation en termes subjectifs des ambitions contenues dans le traité. Cette proposition était extrêmement prudente : elle avait évité de heurter certains Etats membres hostiles à tout progrès en cette matière en ne dépassant pas, ou très peu, ce qui était déjà acquis ; l'exercice s'apparentait surtout à une remise en forme, qui ordonnait et rendait plus clairs les engagements préexistants. La Commission n'avait par exemple repris à son compte que très partiellement les mesures préconisées par le Comité économique et social et le Parlement européen en faveur des non-travailleurs, parce que la politique sociale du traité ne comportait pas cette compétence. Ces précautions furent toutefois insuffisantes. Le Conseil des affaires sociales rédigea une nouvelle mouture de cette charte et la confina plus encore à l'acquis : fait significatif, toute référence au « citoyen européen » disparut et la « Charte des droits sociaux fondamentaux » devint celle « des travailleurs ». Elle fut finalement adoptée par onze Etats membres le 9 décembre 1989 lors du Conseil européen de Strasbourg ⁶⁷, le Royaume-Uni, qui n'avait jamais caché son hostilité à l'égard de l'idée même d'une charte sociale, ayant refusé de se joindre à ses partenaires.

Le préambule est parfaitement univoque quant à la portée de ce document : les Chefs d'Etat et de gouvernement y confirment qu'elle vise « d'une part à consacrer les progrès déjà réalisés » et « d'autre part à affirmer de façon solennelle que la mise en œuvre de l'Acte unique doit pleinement prendre en compte la dimension sociale de la Communauté », l'affirmation solennelle ayant valeur de déclaration politique, mais ne comportant aucun engagement contraignant vers de nouveaux progrès. Il s'agit d'un acte essentiellement symbolique : il n'offre aucune base pour de nouvelles politiques et, *a fortiori*, les droits qui y sont mentionnés ne peuvent pas être invoqués par les travailleurs devant un tribunal ; ce ne sont des droits subjectifs qu'en puissance ⁶⁸. Le préambule précise encore que c'est la réalisation du marché intérieur qui est « le moyen le plus efficace pour la création d'emplois et pour assurer le maximum de bien-être dans la Communauté », confirmant le caractère subsidiaire de la « dimension sociale » ; il rappelle enfin, prenant appui sur le principe de subsidiarité, que « la mise en œuvre de ces droits sociaux relève de la responsabilité de ses Etats membres et des entités qui les constituent et, dans le cadre de ses

compétences, de la responsabilité de la Communauté européenne ». Le titre de la charte qui porte sur les modalités de sa mise en œuvre est plus explicite encore : il précise d'abord que la garantie de ces droits relève « plus particulièrement (...) de la responsabilité des Etats membres conformément aux pratiques nationales » et n'ajoute qu'ensuite que la Commission est invitée à présenter « les initiatives *qui relèvent de ses compétences* prévues aux traités en vue de l'adoption des instruments juridiques pour la mise en œuvre effective, au fur et à mesure de la réalisation du marché intérieur, de ceux des droits *qui relèvent de la compétence* de la Communauté ». On ne saurait mieux dire que la charte n'ajoute rien aux compétences communautaires. Ce que l'examen de son contenu confirme. Les compétences existantes, ayant donné lieu parfois à un début de production normative et d'interprétation jurisprudentielle, sont rappelées sous la forme de droits subjectifs : la liberté de circulation, le « rapprochement dans le progrès » des conditions de travail, les libertés syndicales, l'accès à la formation professionnelle, l'égalité de traitement entre hommes et femmes, l'information, la consultation et la participation des travailleurs et la protection de la santé et de la sécurité dans le milieu de travail. D'autres matières, qui ne trouvent pas de fondement dans le traité, sont également évoquées, mais en des termes très généraux, qui laissent libre cours à l'interprétation, de la plus extensive à la plus restrictive, et font référence aux standards nationaux pour écarter tout risque d'harmonisation : le principe de « juste » rémunération, une protection sociale « adéquate », un âge « minimal » d'admission au travail ⁶⁹, une pension permettant d'assurer « un niveau de vie décent », et l'intégration sociale et professionnelle des handicapés doivent être réalisés « selon les modalités propres à chaque pays ». Il s'agit en tout état de cause de droits qui trouvaient déjà une garantie ou une reconnaissance dans des instruments internationaux (Nations Unies, OIT, Conseil de l'Europe). La quasi-totalité des articles sont adressés aux travailleurs, commençant rituellement par un sujet qui remplace le traditionnel « tout citoyen » ou « tout individu » des déclarations des droits fondamentaux par un « tout travailleur ». Mais quelques dispositions disparates concernent aussi les non-travailleurs : il s'agit du droit à des « ressources suffisantes » pour les « personnes exclues du marché du travail » et les « personnes ayant atteint l'âge de la retraite mais qui se verraient exclues du droit à la pension ».

Ces multiples précautions, parfois textuellement redondantes, témoignent de la volonté politique des Etats membres de ne pas établir de nouveaux droits sociaux juridiquement contraignants et de contenir les processus décisionnels susceptibles d'en engendrer. La Commission s'est efforcée d'en tirer parti tout de même en présentant un ensemble de propositions conçues pour donner forme à ces engagements informels à travers un programme d'action global. Mais seules les directives qui s'inscrivaient dans les compétences communautaires étroitement interprétées — surtout la sécurité et la santé dans le milieu de travail — ont été adoptées suite à cette initiative, confirmant

le caractère symbolique de la charte sociale ⁷⁰. On verra que, après que la citoyenneté européenne eut été officiellement instituée, les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont continué de multiplier les dérogations et imprécisions limitant l'extension de la politique sociale communautaire.

2. Les « droits passifs » de la citoyenneté de marché

L'atrophie congénitale de la « dimension sociale » de la Communauté, que ses développements successifs n'ont pas soignée, a conduit les analystes de l'« Europe sociale » à prendre acte de ses limites essentielles. Il s'agit d'un domaine politique qui est profondément ancré dans les histoires nationales et qui semble ne pas pouvoir s'en dégager. La formation de mécanismes de protection sociale à l'échelle communautaire, par exemple, restera impossible aussi longtemps que la Communauté n'aura pas acquis les caractéristiques politiques, et la solidarité sociale, qui font les nations : « L'Europe sociale ne peut avancer qu'en parallèle avec la construction d'un véritable système politique européen, c'est-à-dire de partis politiques supranationaux ainsi que d'un ordre constitutionnel démocratique supranational » ⁷¹. Entre-temps, les Etats membres continuent de s'opposer à la formation d'un budget social substantiel, rendant impossibles les politiques redistributives larges. Ce qui revient à dire que les citoyens n'auront de droits sociaux substantiels (allocations de chômage, familiales, revenus minima...) qu'à l'égard de leur Etat de résidence. La Communauté peut au mieux donner un fondement juridique minimal à ses dispositions, et contribuer lentement au rapprochement des régimes nationaux autour de standards communs — mais ces perspectives modestes semblent, elles aussi, extrêmement limitées par la persistance de divergences nationales qui renvoient aux traditions historiques les plus anciennes ⁷². Seule l'œuvre d'élaboration d'une réglementation du travail minimale commune aux Etats membres, régissant la santé et la sécurité dans le milieu de travail et s'élargissant peut-être à d'autres aspects des conditions de travail, semble dès lors relever d'une perspective plausible à moyen terme ⁷³.

Le travailleur n'est pas, cependant, le seul sujet du droit communautaire, les individus étant aussi appréhendés comme des « citoyens passifs du marché », au titre de consommateur de biens et de services. Or dans ce domaine la Communauté a donné naissance à une réglementation quantitativement importante : les instances communautaires, et la Commission en particulier, ont pu développer des politiques régulatrices parce qu'elles s'inscrivent dans l'idéologie libérale qui sous-tend le marché unique, et parce qu'elles ne requièrent pas de budget — l'autorité se contentant d'édicter des réglementations dont les coûts de mise en œuvre incombent aux opérateurs économiques et aux consommateurs. Même s'il est certain que ces compétences ne constituent pas en elles-mêmes les « bases de droits conférés au citoyen européen » ⁷⁴, on peut se demander si la production normative qui en résulte n'est pas susceptible d'engendrer des droits qui viendraient compléter l'ordre juridique communautaire subjectif.

L'émergence de ces politiques « d'accompagnement » du marché unique s'est produite selon un schéma dont les grandes étapes sont les mêmes dans chaque cas ⁷⁵. La santé publique, la protection du consommateur et de l'environnement n'apparaissent que de manière rhapsodique dans les traités, et elles n'ont reçu au départ qu'une consécration négative. La Cour de justice a évoqué ces motifs comme des « exigences impératives d'intérêt général » justifiant des dérogations au régime général de liberté de circulation des biens. C'était dire qu'aussi longtemps qu'il n'existait pas de réglementation européenne garantissant la protection de ces intérêts généraux, les Etats membres pouvaient continuer de les opposer aux règles communautaires de libre circulation. Au cours des années soixante-dix, les institutions communautaires ont pris la mesure du risque de « déficit réglementaire » qui se précisait au fur et à mesure de l'abolition de protections nationales, et tenté de le combler en jetant les bases de réglementations européennes. Les articles 100 pour le rapprochement des législations nationales et 235 pour l'adoption de normes communautaires servirent de base à ces politiques en l'absence de dispositions spécifiques. L'Acte unique européen et le traité de Maastricht légitimeraient *a posteriori* cette production normative en adoptant des bases juridiques appropriées (art. 130 R à 130 T pour l'environnement, art. 129 pour la santé publique et 129 A pour la protection des consommateurs), qui devaient aussi être le fondement de politiques plus ambitieuses.

Les procédures posées par ces dispositions s'inscrivent en général dans le schéma communautaire classique : proposition de la Commission, codécision entre le Parlement et le Conseil, ce dernier votant à la majorité qualifiée ⁷⁶. Enfin, chacune de ces politiques est présentée comme subsidiaire par rapport aux actions nationales, qu'elles visent à coordonner et parfois à compléter.

Elles ont donné lieu à une vaste production normative. La technique sur laquelle repose ces réglementations est double. D'une part l'usage de certains produits nocifs eu égard aux objectifs protégés est limité en vertu de standards communs, fixés par des directives qu'il incombe aux Etats membres de mettre en œuvre ou plus rarement par des règlements. D'autre part la Communauté mène, dans chacune de ces matières, une politique visant à informer les individus. En matière de protection du consommateur par exemple, des dizaines de directives et règlements ont été adoptés qui imposent, pour la plupart, des exigences d'information sur les produits (appellations d'origine, indications des prix, étiquetage, caractéristiques du produit...) et qui prévoient par ailleurs des mécanismes de protection contre certaines pratiques commerciales (publicité trompeuse, clauses abusives, crédits, forfaits...). Plus récemment, la Communauté s'est efforcée de dépasser ce diptyque interdictions-information en imposant l'établissement de moyens de recours ou d'indemnisation (contrats à distance, investissements...). La politique de la santé participe de la même logique en réglementant l'utilisation de certaines substances dans la production, alimentaire surtout, et en imposant également une information sur les produits (tabac, alcool...). La politique de

protection de l'environnement s'inscrit également dans la même méthode régulatoire, en limitant l'usage de certaines substances (détergents, pesticides, amiante, CFC...) ou certains types de pollution (gaz d'échappement, déchets d'emballages, bruit des tondeuses à gazon...) et en imposant une information des consommateurs. Des actions transversales, établissant des critères de qualité communs pour certaines matières naturelles, complètent cette politique (qualité des eaux de baignade, souterraines, de consommation, résiduaire...).

Ces réglementations foisonnantes, et parfois si détaillées que même lorsqu'elles sont énoncées dans une directive, elles ne laissent aucune marge d'application aux Etats membres, ont sans aucun doute un impact important sur la vie des citoyens, comme l'affirment avec un bel enthousiasme les très nombreuses plaquettes de propagande de la Commission. Mais leur confèrent-elles pour autant des droits ? Peut-on dire que les citoyens ont un droit à ne pas être incommodés par les bruits de tondeuse à gazon ou les gaz d'échappement, ou plus généralement un droit à un environnement sain ; qu'ils ont un droit au camembert au lait cru moulu à la louche ou à la feta au lait de brebis ? Ce seraient affirmations purement métaphoriques : ces politiques engendrent peut-être des *bénéfices* pour les citoyens, mais ceux-ci ne peuvent être considérés comme des droits que s'ils peuvent les invoquer devant une juridiction pour en obtenir l'application contre des producteurs qui les violeraient. Or seule une infime partie de cette intense réglementation est subjectivable. En ce qui concerne la protection de l'environnement, par exemple, on a pu dire que « Le traité ne prévoit pas d'organes d'exécution, ni de droits individuels (...) — droits à l'information, à la participation au processus décisionnel, à l'accès à la justice — ni même de sanctions » ⁷⁷. La plupart de ces interdictions ou prescriptions s'imposent aux Etats, qui ont le devoir de les faire appliquer par les opérateurs économiques résidant sur leur territoire, mais les dispositions qui ont un effet direct et peuvent dès lors être invoquées par les individus en tant que consommateurs sont très peu nombreuses.

On peut néanmoins relever dans cette lourde réglementation deux types de normes précises qui peuvent être considérées comme des droits subjectifs ⁷⁸. Un certain nombre de directives imposent aux producteurs ou fournisseurs de services un devoir d'information ou de réparation, dont la Cour a pu reconnaître qu'il comportait de manière symétrique un droit pour le consommateur d'être informé ou indemnisé : elle a affirmé par exemple que des recours pouvaient être formulés par des consommateurs contre des produits ou services qui ne répondaient pas aux exigences posées par les directives, confirmant l'existence de leurs droits subjectifs à l'information ⁷⁹ ou aux réparations ⁸⁰. Encore faut-il que la directive ait été transposée en droit interne, car leur absence d'effet direct horizontal se fait cruellement sentir en cette matière : les litiges opposent généralement un particulier à une entreprise privée et, puisque les directives non transposées ne peuvent être invoquées contre le producteur, les cours et tribunaux ne peuvent en assurer la

protection qu'en interprétant le droit national « à la lumière des termes de la directive », ce qui constitue une forme fragile de protection ⁸¹.

Par ailleurs on voit également s'ébaucher dans ces réglementations des droits des « citoyens » à être consultés dans le cadre de certains processus décisionnels. La directive 85/337 du 27 juin 1985 relative à l'obligation d'opérer une étude d'impact sur l'environnement dans certains projets prévoit par exemple que les Etats membres ont le devoir de mettre en place des mécanismes aux travers desquels les citoyens puissent faire valoir leurs observations sur ce projet. La Cour a pu reconnaître sur cette base un droit des citoyens à être consultés dans ce cas, que ceux-ci peuvent faire valoir devant les tribunaux quand les autorités ne l'ont pas respecté ⁸².

Les droits liés au statut de « citoyen passif du marché » restent peu nombreux, même si la doctrine perçoit dans les directives récentes comportant une obligation de consultation ou d'indemnisation, et dans la jurisprudence de la Cour qui tend à les faire appliquer là où les Etats membres ont omis de les transposer, l'amorce d'un tournant qui préfigure une subjectivation de ces matières ⁸³. On verra au chapitre suivant qu'elles ont souvent été regroupées sous l'enseigne de l'« Europe du citoyen » dans les discours émanant des institutions communautaires, sous prétexte qu'elles contribuent au bien-être des citoyens ; cette stratégie rhétorique, visant à légitimer la construction européenne en soulignant les avantages qu'elle apporte aux individus, jette le trouble sur la notion de citoyenneté européenne, en faisant passer pour des droits ce qui ne sont que des bénéfices indirects. La déclaration des droits et libertés fondamentaux adoptée par le Parlement européen en 1989 était plus univoque, qui affirmait en son article 24 que la protection de l'environnement et celle du consommateur « font partie intégrante de toute politique communautaire » et que « les institutions communautaires sont tenues d'adopter toutes les mesures nécessaires pour assurer la réalisation de ces objectifs » ⁸⁴, indiquant clairement qu'il ne s'agissait pas de droits à proprement parler.

3. Les droits politiques comme forme subjective de l'Union politique

Dans les sympolitiques anciennes, les citoyens des cités alliées partageaient un droit de cité « fédéral » qui leur permettait de prendre part au vote des lois dans l'assemblée fédérale et de participer à l'élection des magistrats fédéraux. Ces privilèges civiques constituaient d'ailleurs le seul contenu de cette citoyenneté fédérale d'attribution, que tous les citoyens possédaient automatiquement comme un corollaire de leur citoyenneté nationale.

Après vingt ans de difficiles discussions, il fut décidé que l'Assemblée de la Communauté économique européenne, dont les membres étaient jusqu'alors issus des parlements nationaux, seraient élus au suffrage universel direct, ce qui fut fait, pour la première fois, en juin 1979. Peut-on dire que depuis lors les « citoyens européens » possèdent des droits politiques proprement communautaires, qui sont le fondement d'une citoyenneté politique européenne, et font d'eux des citoyens actifs de la Communauté,

non plus seulement des sujets de son droit ? Répondre à cette question suppose deux analyses complémentaires : il faut d'abord examiner si le Parlement européen constitue une assemblée réellement communautaire, et voir ensuite si l'exercice de ses pouvoirs permet de juger qu'il offre aux citoyens un moyen de peser sur la détermination des choix communautaires.

1. Les droits électoraux

Que le Parlement européen soit, formellement, une institution communautaire, ne fait aucun doute : il doit son existence aux traités fondateurs qui le rangent parmi les institutions de la Communauté et définissent ses pouvoirs. Mais cela en dit peu sur sa nature : représente-t-il l'« intérêt général » de la Communauté ou la pluralité des intérêts nationaux ? S'agit-il, en d'autres termes, d'un parlement supranational ou plurinational ? Le traité à cet égard use d'un langage dialectique qui permet de trancher la question dans l'un ou l'autre sens : il qualifie ses membres de « représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté » (art. 137 CEE). Si le peuple est entendu au sens classique comme la somme des nationaux, cette formule indique que le Parlement est plurinational, ce que la référence aux Etats semble étayer. Mais d'autre part ces Etats sont dits « réunis », le Parlement est qualifié d'« européen » et ses membres sont élus au suffrage direct (art. 138 § 1 CEE), sans qu'il soit précisé que le scrutin doive être organisé dans le cadre des Etats, ce qui semble faire référence à une assemblée supranationale. On est ici en présence de l'une de ces expressions syncrétiques, si courantes dans le langage communautaire, qui autorise toutes les interprétations de manière à n'effrayer personne. Dans la pratique, la première interprétation, qui voit dans le Parlement européen une assemblée plurinationale, semble avoir été, au moins jusqu'au traité de Maastricht, prédominante.

L'absence de procédure électorale uniforme est un premier élément qui permet d'incliner en ce sens. Si les citoyens possèdent des droits politiques, de vote et d'éligibilité, en relation avec le Parlement européen, c'est en vertu des législations électorales des différents Etats membres. Certes ces législations sont adoptées pour mettre en œuvre un engagement communautaire, mais seuls les Etats déterminent les règles d'attribution des droits politiques — à travers les critères d'âge, de nationalité ou de déchéance —, la formation des listes, le financement des campagnes, la taille des circonscriptions, les modes de scrutin et les systèmes d'allocation des sièges... Au-delà du fait que ces droits politiques sont formellement définis dans un cadre national, cela a aussi pour conséquence que les campagnes électorales sont conduites dans un climat national. Est-il nécessaire de rappeler que les partis qui présentent des listes lors des élections européennes sont nationaux, que sous couvert de quelques slogans européens les campagnes portent le plus souvent sur des préoccupations nationales... ? Ces élections comportent néanmoins, par comparaison avec les autres scrutins tenus dans le cadre national, un certain nombre de spécificités : le taux

d'abstention y est beaucoup plus élevé, les votes blancs et nuls et les votes pour des partis protestataires également⁸⁵. Dans leurs manifestations électorales, ces scrutins ont donc quelque chose de spécifiquement « européen » qui les distingue des scrutins nationaux. On peut noter aussi que, bien qu'il n'existe pas de procédure électorale uniforme, la plupart des Etats ont adopté des circonscriptions propres et certains des modes de scrutin propres aux élections européennes, qui les distinguent également des autres scrutins. Les institutions communautaires, et le Parlement en particulier, sont conscients toutefois que l'absence de procédure électorale perpétue le caractère plurinational de ces élections et ils cherchent, depuis la fondation de la Communauté, à y remédier. Le traité de Rome conférait au Parlement le soin d'émettre une proposition en ce sens au Conseil, qui l'adopterait à l'unanimité avant qu'elle soit ratifiée par tous les parlements nationaux (art. 138 § 3)⁸⁶. Avant même l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, divers rapports parlementaires, visant principalement la question de l'élection directe, abordaient aussi par la bande le problème du mode de scrutin : le rapport Dehousse en 1960 et le rapport Patijn en 1975 encourageaient les Etats membres à rapprocher, sinon à harmoniser, leurs législations électorales. Après la première élection directe en 1979, divers rapports ont à nouveau soulevé la question, les rapports Rey en 1979, Seitlinger en 1983, Bocklet en 1985, De Gucht en 1991, qui tous encourageaient la convergence vers la représentation proportionnelle et l'adoption de circonscriptions de taille comparable, tout en veillant à laisser aux Etats membres des marges de manœuvre dans la mise en œuvre des dispositions communes⁸⁷. Certains proposaient même, pour européeniser plus visiblement ces élections, d'élaborer des circonscriptions plurinationales. Mais ces suggestions se sont toujours heurtées aux résistances des Etats membres. Le projet n'a jamais abouti, non seulement parce qu'aucun accord n'a pu être trouvé entre les Etats membres, mais parce qu'au sein du Parlement européen lui-même ces questions ont soulevé de vives querelles qui l'ont empêché de présenter au Conseil une proposition assortie d'un large soutien, illustration s'il en est de la permanence des divergences nationales dans cette assemblée.

Le deuxième élément qui permet de juger que ce Parlement est, dans ses origines, plutôt plurinational que supranational, tient au fait que, à quelques rares exceptions près, ses membres sont élus dans leur Etat de nationalité par des électeurs nationaux. Divers rapports du Parlement européen suggéraient, depuis le début des années quatre-vingt, que des citoyens vivant dans un autre pays que celui dont ils sont le national puissent voter et être élus dans leur pays de résidence. Le rapport Seitlinger de 1983 proposait par exemple que les ressortissants communautaires, vivant dans un autre pays membre que le leur depuis plus de cinq ans, puissent y participer à l'élection du Parlement européen, sans pour autant y être éligibles. Le Parlement adopta, suite à ce rapport, une résolution qui envisageait au contraire d'autoriser l'éligibilité dans le pays de résidence mais non le droit de vote⁸⁸ : ce qui aurait conduit à

cette situation curieuse, rappelant l'expérience de certaines démocraties censitaires du siècle dernier, dans laquelle un éligible n'aurait pu être électeur. Les rapports suivants, Bocklet en 1983 pour la commission politique et De Gucht en 1989 pour la commission institutionnelle, proposaient de laisser aux Etats membres le choix d'étendre le droit de vote et d'éligibilité pour les élections européennes aux ressortissants des autres Etats membres. Le Parlement adopta une résolution sur la base de ce dernier rapport en 1991, qui encourageait les Etats membres à octroyer à tout ressortissant d'un autre Etat membre résidant sur son territoire depuis au moins un an les droits d'y voter et d'y être candidat aux élections européennes ⁸⁹. En pratique très peu d'Etats ont suivi ces suggestions : le Royaume-Uni et l'Irlande, qui connaissent une isopolitie ancienne concernant tous les types d'élection, avaient accepté depuis 1979 que leurs ressortissants respectifs votent dans l'Etat de résidence — les Irlandais résidant au Royaume-Uni pouvant également y être candidats. La Belgique et les Pays-Bas autorisaient par ailleurs les ressortissants communautaires qui ne pouvaient voter dans leur pays parce qu'ils n'y résidaient plus — ce qui en fait ne concernait que les Irlandais et les Britanniques ayant quitté leur pays depuis plus de vingt ans, tous les autres Etats membres autorisant le vote à distance — à voter dans le pays de résidence, la Belgique ajoutant une condition de résidence de trois ans. Et l'Italie enfin octroyait l'éligibilité aux ressortissants de tous les autres Etats membres, ce qui permit au politologue français Maurice Duverger d'être en 1989 le premier parlementaire européen — et le seul jusqu'à la mise en œuvre du traité de Maastricht — élu dans un pays dont il n'était pas le national. Ces exceptions restaient toutefois marginales, et la règle en vertu de laquelle les parlementaires sont des nationaux élus par des citoyens nationaux continuait de s'appliquer aux membres du Parlement européen. On verra que le traité de Maastricht transforme ces exceptions en règle, autorisant les ressortissants des Etats membres qui ne résident pas dans le pays dont ils ont la nationalité à voter et à se porter candidat, selon leur choix, dans leur Etat de nationalité ou dans leur Etat de résidence ; et l'on verra aussi qu'en pratique cette modification n'a que très marginalement altéré le caractère national des élections européennes.

Maintenant, que le Parlement européen soit d'origine plurinationale signifie-t-il que dans l'exercice de ses pouvoirs il ne puisse agir comme une assemblée supranationale ; les parlementaires élus dans un cadre national par des électeurs nationaux ne peuvent-ils, quand ils entrent dans l'assemblée, agir comme s'ils représentaient la Communauté dans son ensemble ? Les observateurs tirent souvent argument du fait que les parlementaires sont regroupés, depuis les origines, en groupes politiques plutôt que nationaux pour nier le caractère plurinationnel du Parlement européen : bien que ses membres soient issus d'élections nationales indépendantes les unes des autres, ils seraient d'authentiques parlementaires « européens » parce qu'ils « oublient » leur origine nationale une fois entrés dans l'hémicycle et se rassemblent en fonction d'affinités idéologiques. Cet argument est

partiellement convaincant : l'absence de références nationales explicites dans l'assemblée indique indéniablement une volonté des parlementaires de souligner le caractère transnational de leur assemblée. Mais cette ambition ne doit pas cacher la subsistance polymorphe des clivages nationaux. D'abord un certain nombre de groupes, tout en n'affichant pas leur caractère national sont essentiellement, sinon exclusivement composés de parlementaires d'un seul pays : c'était le cas au cours de la dernière législature du groupe *Forza Europa* (composé de 27 élus de *Forza Italia* et de 2 indépendants, tous italiens), du groupe Europe des Nations (qui ne comptait aux côtés des 13 élus d'extrême-droite français que quatre Danois et deux Néerlandais), de l'Alliance radicale européenne (bâtie autour des 13 radicaux français auxquels ne s'ajoutaient que six radicaux ou nationalistes d'autres Etats), et du Rassemblement démocratique européen (où les 14 RPR français côtoyaient sept *Fianna Fáil* irlandais et cinq autres membres)⁹⁰. Les partis qui agrègent un plus grand nombre de délégations nationales continuent, quant à eux, de connaître en leur sein de forts tiraillements entre les « sous-groupes » nationaux : l'affaire de la vache folle a bien montré la persistance de cette solidarité nationale quand les Britanniques de tous bords votaient contre la motion de censure tandis que la plupart des Français, de la gauche à l'extrême-droite, la soutenaient ; de la même manière, le refus d'accorder la décharge budgétaire à la Commission en 1998 et le vote de la motion de censure qui s'en est suivi ont été l'occasion de fortes polarisations nationales, traversant les groupes politiques⁹¹. Dans les débats plus ordinaires, les clivages nationaux restent très prégnants dans les vastes domaines où les intérêts d'un Etat apparaissent clairement en cause comme souvent en matière de politique agricole, de fonds structurels, du siège des institutions, du choix des langues de travail...⁹²

Mais la raison principale pour laquelle ces droits politiques « européens » étaient loin de fonder, avant le traité de Maastricht, une citoyenneté européenne, tient à la faiblesse du Parlement lui-même. Les droits de vote et d'éligibilité n'ont de valeur qu'en fonction des pouvoirs de l'assemblée à laquelle ils sont rattachés. Si les droits politiques sont le noyau dur de la citoyenneté dans le cadre national, c'est parce qu'ils renvoient au cœur de la souveraineté : participer aux élections législatives ce n'est pas seulement désigner une assemblée aux pouvoirs effectifs largement contenus, c'est aussi et surtout participer indirectement à la mise en place de l'exécutif qui reste politiquement responsable devant elle. C'est parce que la « souveraineté du Parlement » est le principe ordinateur des démocraties parlementaires que les droits politiques ont une telle importance dans le cadre national. Dans l'Union, la participation du Parlement européen à la mise en place et au contrôle politique des exécutifs reste marginale : elle s'affirme de manière de plus en plus ferme à l'égard de la Commission, mais pas vis-à-vis du Conseil européen et du Conseil des ministres, qui restent les sièges principaux du pouvoir dans l'Union, et dont la composition dépend des

élections nationales. C'est par les Parlements nationaux que les gouvernements présents au Conseil sont mis en place, et c'est donc par l'entremise de leurs citoyennetés nationales respectives que les citoyens européens participent principalement à la détermination des orientations politiques de la Communauté.

2. *Le droit de pétition comme forme de participation politique ?*

Au-delà de ces droits politiques *stricto sensu*, les citoyens européens possédaient aussi, dès avant Maastricht, un droit para-politique qui serait plus tard incorporé à la citoyenneté de l'Union, celui de déposer des pétitions auprès du Parlement européen. Aussi ancienne que le parlementarisme lui-même, et présente dans la plupart des traditions constitutionnelles des Etats membres, cette institution fait partie de celles que le Parlement a forgées lui-même, bien avant qu'elle soit reconnue par le traité. Alors que les traités fondateurs n'avaient rien prescrit à cet égard, l'article 142 du traité de Rome laissait à l'Assemblée parlementaire le soin de pourvoir à sa propre organisation : c'est sur cette base que l'Assemblée commune de la CECA inclut dans son propre règlement dès 1953 une disposition (art. 39) qui régissait le dépôt et l'examen des pétitions. Les diverses révisions du règlement intérieur du Parlement européen confirmèrent et renforcèrent toutes ce droit. Au fil des ans, le droit de pétition sortit en outre progressivement de la sphère limitée du Parlement, pour être reconnu par les autres institutions. En 1977, le Parlement l'inclut dans sa résolution sur l'attribution de droits spéciaux aux citoyens de la Communauté et invita la Commission à le prendre en compte dans le cadre de ses propres propositions ⁹³. Le rapport du Comité *ad hoc Europe des citoyens* — dit Comité Adonnino — réitéra cette demande, et ses conclusions furent adoptées lors des Conseils européens de juin 1984 et juin 1985. Enfin, le droit de pétition reçut une reconnaissance explicite des autres institutions lorsqu'il fut inscrit dans le cadre de l'Accord interinstitutionnel du 12 avril 1989 ⁹⁴. La « constitutionnalisation » de ce droit dans le traité de Maastricht ne constituait que le stade ultime d'une longue évolution.

D'autant que pendant tout ce temps ce droit n'était pas resté lettre morte. Le nombre de pétitions adressées au Parlement européen n'a pas cessé de croître : en 1977-1978, le Parlement européen avait reçu 20 pétitions et il en reçut 1 083 en 1993-1994. Près de la moitié d'entre elles étaient relatives aux affaires sociales, un tiers aux questions liées à la protection de l'environnement et un cinquième aux problèmes de circulation dans l'espace communautaire (douanes, libre circulation, reconnaissance des diplômes...) ⁹⁵. En janvier 1987, le Parlement fit face à cette croissance ferme en instituant une commission permanente chargée de recevoir ces pétitions et d'y répondre. L'interprétation extensive donnée par cette commission aux dispositions de l'article 128 du règlement intérieur du Parlement continua d'encourager le développement de ce droit. Il est en effet de formulation très générale et dispose que :

« Tout citoyen de la Communauté a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens, des demandes ou des doléances écrites (pétitions) au Parlement européen ».

Bien que l'expression « tout citoyen » puisse paraître restrictive *a priori*, elle fut étendue dans la pratique à de très larges catégories de bénéficiaires : le Parlement européen a accepté les pétitions émanant de personnes morales autant que de personnes physiques, et même celles qui provenaient de ressortissants non communautaires résidant sur le territoire de l'un des Etats membres. Sa Déclaration des droits et libertés du 12 avril 1989 faisait écho à cette interprétation large de la recevabilité *ratione personæ* en affirmant que ce droit est ouvert à « toute personne ». De même la recevabilité *ratione materiæ* fut entendue en un sens très large : si l'article 128 dispose en son alinéa 4 que les pétitions sont matériellement recevables si « elles entrent dans le cadre des activités des Communautés européennes », le Parlement a voulu laisser cette définition aussi ouverte que possible, en recevant les pétitions

- « — lorsqu'elles se réfèrent au contenu des traités et du droit communautaire dérivé ;
- lorsqu'elles concernent des matières qui, tout en n'étant pas liées directement à la lettre des dispositions individuelles du droit communautaire, s'insèrent dans le dessein communautaire dans la perspective de son développement possible ;
- lorsque leur objet a un rapport avec l'action d'une institution ou d'un organe communautaire »⁹⁶.

Champ d'application virtuellement infini, puisqu'il revient au Parlement d'estimer la « perspective du développement possible du dessein communautaire ». Dans la pratique, cette formulation délibérément politique, qui ne se laisse pas codifier en droit, a d'ailleurs permis de recevoir des pétitions portant sur des sujets très variés et de les déclarer recevables⁹⁷. Ainsi par exemple les nombreuses pétitions portant sur les droits de l'homme ne furent-elles pas écartées, en dépit des difficultés juridiques que comportait leur prise en compte, et furent-elles à l'origine d'un début de concertation avec la Commission européenne des droits de l'homme⁹⁸.

S'il s'est donné le droit de connaître de requêtes portant sur de vastes questions, que peut le Parlement européen pour y répondre ? Le traitement qu'il réserve aux pétitions déclarées recevables varie naturellement en fonction de leur contenu. Parfois, la commission des pétitions peut se contenter d'informer le requérant des positions adoptées par les institutions communautaires. Parfois, la récolte de plus amples informations sera nécessaire à l'établissement des faits, qui pourra mener à l'audition des requérants voire à l'envoi de certains de ses membres sur place. Parfois encore, la commission des pétitions sollicitera l'avis d'autres commissions parlementaires ou leur transmettra la pétition pour que son objet soit pris en compte à l'occasion de rapports de portée générale.

Il advient aussi que ces procédures conduisent à des règlements plus concrets des questions en cause. Jusqu'à la mise en œuvre du traité de Maastricht, les pétitions qui s'assimilent à une plainte pouvaient faire l'objet d'une intervention de la commission parlementaire auprès de l'institution en cause ou d'une administration nationale afin de les encourager à se mettre en conformité avec le droit communautaire si une infraction avait été constatée. Cette démarche a souvent permis le règlement à l'amiable de problèmes ponctuels. Mais il s'est parfois avéré nécessaire de recourir à des procédés plus contraignants. La commission des pétitions a ainsi à plusieurs reprises suggéré au Parlement de s'adresser aux autres institutions par l'entremise des questions qu'il lui est possible de leur adresser oralement ou par écrit, ce qui fut le cas par exemple en matière de franchissement des frontières intérieures, thème qui faisait l'objet de nombreuses pétitions au cours des années quatre-vingt.

Quand ces procédés politiques non contraignants ne suffisent pas, la commission des pétitions peut encore recourir aux formes contentieuses de règlement. Ainsi ses nombreux contacts avec la Commission, destinés à obtenir des informations ou à résoudre à l'amiable certaines questions, l'ont-elle conduite à plusieurs reprises à lui demander de poursuivre un Etat membre pour infraction au traité sur la base de l'article 169 (recours en manquement d'Etat). Des conflits relatifs à la liberté de circulation, aux discriminations sur la base de la nationalité ou encore à la reconnaissance des diplômes ont été résolus de cette manière, aboutissant à la mise en conformité des législations nationales incriminées avec le droit communautaire⁹⁹. Mais cette institution a peu servi en revanche comme voie complémentaire des droits politiques pour la participation directe des citoyens à la prise de décision ; on verra que le Parlement européen, après la reconnaissance des pétitions dans le traité sur l'Union, espérait que cette voie encourage de nombreux citoyens à nourrir les débats législatifs où le Parlement est engagé, mais que cet espoir fut rapidement déçu, les pétitions restant cantonnées à leur fonction originelle, la dénonciation des carences des autorités dans l'application du droit.

4. Des droits du citoyen limités avant Maastricht

En dépit de ses limites fonctionnelles, la construction européenne aura eu, avant même de donner naissance à une Union politique aux ambitions et aux moyens plus vastes, une influence considérable sur les droits des citoyens de ses Etats membres. Elle a conduit, dans chaque Etat, à ouvrir les éléments socio-économiques de la citoyenneté nationale aux résidents des autres Etats membres ; elle a ébauché un *status civitatis* communautaire renvoyant à des droits *minima* que les citoyens européens ont en partage, comme résultat de leur appartenance à cet ordre commun. Curieusement il fut peu question, tout au long de ces années qui s'étendent de la mise en œuvre du traité de Rome à sa refondation en traité de l'Union, de citoyenneté européenne. *A posteriori* juristes et politologues peuvent reconnaître, dans ces mouvements de

dénationalisation des droits, les prémisses de cette institution. Mais les contemporains de ces mutations ont très peu utilisé l'expression de citoyenneté européenne. Les Etats membres et les institutions communautaires ont donné toute son étendue au principe de non-discrimination, ils ont débattu de l'extension du droit de séjour aux non-travailleurs, de la protection des droits fondamentaux, de l'extension de l'égalité de traitement aux droits politiques, du développement des droits sociaux... bref de tous ces éléments qui affectent les droits de citoyenneté, et qui seront rassemblés, pour la plupart d'entre eux, sous l'enseigne de la « citoyenneté de l'Union » ; mais ils n'ont pas conçu, ou marginalement seulement, ces constructions normatives comme autant de contributions à l'émergence d'une citoyenneté européenne.

Un signe simple en atteste : l'expression « citoyenneté européenne » n'est utilisée que très rarement au cours de ces trente-cinq années ; aucun rapport de la Commission, résolution du Parlement ou déclaration d'un Etat membre ou du Conseil ne comporte cette expression dans son titre, avant les débats relatifs aux deux conférences intergouvernementales de 1991. Les rapports des institutions sur l'Union européenne de 1975 n'évoquent pas le concept, pas plus que le rapport Tindemans de la même année ni les rapports sur l'« Europe du citoyen » du comité *ad hoc* Adonnino de 1984. Le concept de citoyenneté européenne, qui se répand dans la doctrine au cours des années soixante-dix, est très rarement usité dans les documents des institutions jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. On en trouve une dizaine de mentions, tout au plus, que l'on peut rassembler en deux catégories. Tantôt l'expression apparaît en un sens métaphorique, comme synonyme de l'égalité de traitement entre travailleurs : elle ne renvoie pas à une institution politique pleine et entière, mais à un statut de droits partiels et spécialisés, trouvant leur origine et mis en œuvre dans les Etats. C'est en ce sens par exemple que Lionello Levi-Sandri, vice-président de la Commission, l'utilise en 1968 quand il présente le règlement 1612/68 qui organise la liberté de circulation des travailleurs, et il concède qu'il s'agit d'une « première forme, embryonnaire et imparfaite, de citoyenneté européenne » ¹⁰⁰. C'est en ce sens encore que l'expression apparaît, sans être définie, dans le discours de Giulio Andreotti au Sommet de Paris de 1972, dans le rapport de la Commission de 1977 sur la protection des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire, ou dans son rapport de 1985 sur une politique communautaire de l'immigration ¹⁰¹.

L'expression se retrouve toutefois, dans quatre textes des institutions, dans un sens plus proche de celui que recouvre la citoyenneté nationale, où elle évoque l'appartenance des ressortissants communautaires à une communauté politique. Ces références ont en commun de renvoyer à un projet politique qui touche aux finalités téléologiques de la construction européenne : la citoyenneté y est comprise comme un élément d'une Union politique à construire, au travers de laquelle la Communauté accomplirait un « saut qualitatif » pour se départir de ses limites fonctionnelles. La

citoyenneté européenne au sens d'une citoyenneté commune, d'une sympolitie, n'apparaît au cours de ces années que dans des projets qui requièrent une rupture avec l'acquis, qui se présentent comme constituant, renvoyant au mythe de la fondation d'un ordre politique nouveau. Si la petite Communauté devenait une ambitieuse Union, dit le premier ministre italien au Sommet de Paris de 1972, on pourrait imaginer qu'elle donne naissance à une « citoyenneté européenne qui s'ajoute à la citoyenneté dont les habitants de nos pays jouissent déjà »¹⁰². Dans le même esprit, la Commission réfléchit, en annexe de son rapport sur l'Europe des citoyens de 1975, à la notion de « citoyenneté ou nationalité européenne » et considère qu'elle

« paraît impliquer, d'une part, l'existence d'institutions politiques supranationales constituées par voie d'élection et, d'autre part, celle de normes juridiques également supranationales, créant des droits et obligations réciproques entre les citoyens des Etats membres et l'entité supranationale »¹⁰³.

Pas de citoyenneté, en d'autres termes, sans Union d'Etats dotée de caractéristiques constitutionnelles fédérales. Le Parlement européen s'inscrit dans la même perspective. Lors de la discussion en séance plénière du rapport Scelba, en novembre 1977, un débat eut lieu sur les questions d'appellation. L'orateur s'exprimant au nom du groupe des démocrates européens de progrès affirmait que « ce rapport aurait dû être appelé (...) rapport sur la future citoyenneté européenne, car j'ai parfaitement compris (...) où nous voulions en venir »¹⁰⁴. Mais des orateurs d'autres groupes étaient hostiles à cette idée, comme M. Masullo, s'exprimant au nom du groupe des communistes qui, inversant la sentence fameuse de Rousseau, affirma qu'« il n'existe pas de citoyen européen, il n'existe que des citoyens de chaque Etat »¹⁰⁵. Tous s'accordaient en tout cas pour qualifier cette institution de « citoyenneté européenne » de « prospective » ou « anticipative », n'ayant de sens que liée à « nos travaux sur l'Union européenne, et demain sur l'Union politique »¹⁰⁶.

Le Parlement européen évoquait tout de même l'institution de la citoyenneté européenne dans son projet de traité instituant l'Union européenne de 1984, d'inspiration fédérale, et la définissait comme suit : « Les citoyens de l'Union participent à la vie politique de celle-ci dans les formes prévues par le présent traité, jouissent des droits qui leur sont reconnus par l'ordre juridique de l'Union et se conforment aux normes de celui-ci » (art. 3)¹⁰⁷.

Aussi longtemps que la refondation du projet européen, la transformation de la Communauté économique en Union politique, apparaît comme une perspective de long terme, la citoyenneté européenne continue de relever du registre téléologique. Les Etats membres et les institutions communautaires commencent à concevoir, au cours des années soixante-dix, que l'égalité de traitement érode les frontières entre les citoyennetés nationales et appréhendent parfois ce phénomène comme l'ébauche d'une citoyenneté

européenne. Ils n'utilisent l'expression que très rarement, préférant traiter, de manière moins métaphorique, d'égalité de traitement, de non-discrimination, d'assimilation au national ou de l'attribution de « droits spéciaux ». Quant à l'idée d'une citoyenneté européenne comme citoyenneté commune, sympolitie, renvoyant à une relation juridique directe entre les citoyens et la Communauté, et à des structures politiques fédérales, elle leur paraît relever d'un avenir improbable, et ils n'utilisent l'expression que plus rarement encore. C'est à un autre registre qu'ils vont avoir recours, à cette époque, pour évoquer le statut du citoyen dans la Communauté : celui de l'« Europe des citoyens » qui, en dépit de parentés sémantiques, recouvre une réalité juridico-politique très différente, voire exclusive, de la citoyenneté européenne.

Notes

¹ Voir A. DURAND, « European citizenship », art. cit. et A. C. EVANS, « European Citizenship : A Novel Concept in EEC Law », art. cit.

² Cas *Edwards v. California*, cité par A. DURAND, « European citizenship », art. cit., p. 6.

³ La constitution des Etats-Unis de 1787 pose en son article IV, section 2 que : « Les citoyens de chaque Etat auront droit aux privilèges et immunités des citoyens dans tous les Etats ».

⁴ En l'absence de sources historiques, on est condamné aux raisonnements hypothétiques. L'explication de cette absence par le caractère fonctionnel de l'entreprise est la plus généralement admise. Voir G. F. MANCINI, « The Making of a Constitution for Europe », *Common Market Law Review*, 1989, vol. 26, n° 4, pp. 595-614 ou M. A. DAUSES, « La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique des Communautés européennes, Position du problème, état actuel et tendances », *Revue des Affaires Européennes*, 1992, n° 4, pp. 9-21. L'un des rares témoins des négociations paraît confirmer cette hypothèse, P. PESCATORE, « Les travaux du « groupe juridique » dans la négociation des traités de Rome », *Studia diplomatica*, 1981, vol. 34, pp. 159-178.

⁵ CJCE, 4 février 1959, aff. 1/58, *Storck, Rec.*, 1958-59, p. 63 et CJCE, 15 juillet 1960, aff. jtes n^{os} 36, 37, 38 et 40/59, *Comptoirs de vente/Haute Autorité, Rec.*, 1960, p. 891.

⁶ Voir J.-P. PUISOCHET, « La Cour de Justice et les principes généraux du droit », in *La protection juridictionnelle des droits dans le système communautaire, Actes du colloque de Venise de l'Union des Avocats Européens des 30, 31 mai et 1^{er} juin 1996*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 1-19.

⁷ CJCE, 12 novembre 1969, aff. 29/69, *Stauder, Rec.*, 1969, p. 424.

⁸ Voir A.-M. LE BOS LE POURHIET, « Principes généraux du droit », in O. DUHAMEL et Y. MÉNY (éd.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp. 827-830.

⁹ Voir J. VERGÈS, « Droits fondamentaux et droits de citoyenneté dans l'Union européenne », *Revue des Affaires européennes*, 1994, n^o 4, pp. 75-97.

¹⁰ Texte publié dans une traduction française de G. Cohen-Jonathan dans les *Cahiers de droit européen*, 1975, vol. XI, n^o 1, pp. 149-172, p. 156.

¹¹ Voir J.-V. LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, Luxembourg, OPOCE, 6^e édition, 1993, pp. 168-169 et 183-185.

¹² Cité par J. VERGÈS, art. cit., pp. 81-82. Le *Bundesverfassungsgericht* affirmait toutefois qu'il ne renonçait à son contrôle qu'« aussi longtemps » qu'il jugerait le contrôle communautaire satisfaisant, confirmant le contrôle implicite qu'il continue d'effectuer.

¹³ CJCE, 17 décembre 1970, aff. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft, Rec.*, 1970, p. 1125.

¹⁴ K. LENAERTS, *Le juge et la constitution aux Etats Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 665-677.

¹⁵ Voir D. SIMON, « Existe-t-il des principes généraux du droit ? », *Droits*, 1991, n^o 14, pp. 73-86 ou M. DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun*, Paris, Seuil, 1994.

¹⁶ CJCE, 14 mai 1974, aff. 4/73, *Nold, Rec.*, 1974, p. 508.

¹⁷ *Déclaration commune du Conseil, du Parlement et de la Commission sur la protection des droits fondamentaux*, JOCE, C 103/1 du 27 avril 1977.

¹⁸ R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920, rééd. CNRS 1961, t. 1, p. 492.

¹⁹ D. SIMON, art. cit., pp. 84-86.

²⁰ Voir H. G. SCHERMERS et D. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer/Boston, Kluwer, 5^e éd., 1992, pp. 36-98.

²¹ CJCE, 15 octobre 1986, aff. 22/86, *Heylens, Rec.*, 1986, p. 4117.

²² Voir B. FAVREAU, « Le renforcement de l'effectivité de la protection des droits du particulier en droit communautaire : la dimension de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », in *La protection juridictionnelle des droits dans le système communautaire*, op. cit., pp. 335-354 ; P. TAVERNIER, « Coexistence des systèmes de protection des droits de l'homme en Europe », in CAO-HUY, T. et A. FENET (éd.), *La coexistence, enjeu européen*, Paris, PUF, 1998, pp. 93-109.

²³ Voir J. H. WEILER, « Les droits du citoyen européen », *Revue du Marché Unique européen*, 1996, n^o 3, pp. 35-64 et S. O'LEARY, « The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law », art. cit.

²⁴ P. PESCATORE, « La Cour de Justice des Communautés européennes et la Convention européenne des droits de l'homme », in *Mélanges Wiarda*, Köln, Heymanns Verlag, 1988, p. 454.

²⁵ K. LENAERTS, op. cit., p. 594. Dix ans ce sont écoulés depuis ce jugement, mais on verra que depuis lors peu d'arrêts ou de progrès normatifs permettent de l'infirmer. Dans le même sens, voir L. DUBOIS (éd.), *Droit communautaire et protection des droits fondamentaux dans les Etats membres*, Paris, Economica, 1996.

²⁶ CJCE, 7 juillet 1976, aff. 118/75, *Watson et Belmann, Rec.*, 1976, p. 1207.

²⁷ Voir K. LENAERTS, *op. cit.*, pp. 580-588.

²⁸ CJCE, 11 juillet 1985, aff. 60 et 61/84, *Cinéthèque, Rec.*, 1985, p. 2627. Deux commentateurs ont relevé les domaines suivants d'intervention de la Cour : « i) Les mesures adoptées par un Etat membre quand il agit au nom de la Communauté — en tant qu'agent du pouvoir exécutif — ou quand il est contraint d'adopter une mesure spécifique (...) ii) les mesures adoptées par un Etat membre qui sont illégales dans le sens où elles dérogent à l'une des quatre libertés de circulation », J. H. WEILER et N. J. S. LOCKHART, « «Taking Rights Seriously» Seriously: The European Court of Justice and its Fundamental Rights Jurisprudence », *Common Market Law Review*, 1995, vol. XXXII, Part. I, n° 1, pp. 51-94, Part. II, n° 2, pp. 579-627, p. 614.

²⁹ CJCE, 13 décembre 1979, aff. 44/79, *Hauer, Rec.*, 1979, p. 3744.

³⁰ *Ibid.*, p. 3752, c'est moi qui souligne.

³¹ J. H. H. WEILER, « Problems of legitimacy in post-1992 Europe », *Aussenwirtschaft*, 1991, vol. 46, pp. 411-437, p. 431. Plus récemment sur le même problème, J. H. H. WEILER, « Les droits fondamentaux et les limites fondamentales, Normes communes et valeurs antagoniques dans la protection des droits de l'homme », in R. KASTORYANO (éd.), *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, pp. 97-123.

³² Voir B. FAVREAU art. cit. et P. TAVERNIER, art. cit.

³³ CJCE, 4 octobre 1991, aff. C-159/90, *Grogan, Rec.*, 1991, p. 4773.

³⁴ B. FAVREAU, art. cit., p. 351.

³⁵ Voir K. LENAERTS, « Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue », *European Law Review*, 1991, vol. XVI, n° 4, pp. 367-390.

³⁶ Résolution du 4 avril 1973, *JOCE*, C 26 du 30 avril 1973.

³⁷ CJCE, *Rapport sur l'Union européenne*, *Bull. CE*, suppl. 9/75, p. 18.

³⁸ Commission des Communautés européennes, *Rapport sur l'Union européenne*, *Bull. CE*, suppl. 5/75, p. 28 et Parlement européen, *Rapport sur l'Union européenne*, *Bull. CE*, suppl. 9/75, p. 13.

³⁹ Commission des Communautés européennes, *Rapport sur la protection des droits fondamentaux lors de la création et du développement du droit communautaire*, 4 février 1976, *Bull. CE*, suppl. 5/76.

⁴⁰ *Ibid.*, point 11.

⁴¹ *Ibid.*, point 37.

⁴² *Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission du 5 avril 1977*, *JOCE*, C 103/1 du 27 avril 1977.

⁴³ Commission des Communautés européennes, *Mémorandum concernant l'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 avril 1979, *Bull. CE*, suppl. 2/79 et Parlement européen, *Résolution portant avis sur le mémorandum de la Commission* du 29 octobre 1982, *JOCE*, C 304 du 22 novembre 1982, pp. 253-254.

⁴⁴ Sur ce que cette solution hybride doit au désaccord au sein du Parlement européen, voir F. CAPOTORTI, M. HILF, F. JACOBS et J.-P. JACQUÉ, *Le traité d'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1985, pp. 36-41.

⁴⁵ Voir par exemple CJCE, 15 mai 1986, aff. 222/84, *Johnston* qui se réfère explicitement à la déclaration commune de 1977.

⁴⁶ Parlement européen, *Déclaration des droits et libertés fondamentaux du 12 avril 1989*, doc. A2-3/89, *JOCE*, C 120 du 16 mai 1989, pp. 51-57.

⁴⁷ Voir R. BIEBER, K. DE GUCHT, K. LENAERTS et J. WEILER (éd.), *Au nom du peuple européen, Un catalogue des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Baden-Baden, Nomos, 1996.

⁴⁸ Voir K. LENAERTS, « Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue », art. cit., pp. 385-388.

⁴⁹ En matière de protection de l'environnement et du consommateur en revanche, la déclaration était plus prudente qui disait que ces intérêts « font partie intégrante de toute politique communautaire », ce qui serait affirmé par le traité de Maastricht. Le projet de Constitution adopté par Le Parlement en 1994 renouerait avec les compétences implicites en énonçant un « droit au travail » (art. 11 § 1) et un « droit à la protection et à la préservation de son environnement naturel » (art. 21), formulations qui ont d'ailleurs le grave inconvénient de présenter comme droits subjectifs des intérêts non susceptibles de garanties judiciaires et qui ne sont donc pas, à proprement parler, des droits. Voir Parlement européen, *Rapport de la commission institutionnelle sur la Constitution de l'Union européenne*, rapporteur : F. Herman, 27 janvier 1994, doc. A3-0031/94, PE 203.601/déf.

⁵⁰ Voir V. CONSTANTINESCO, « La constitution économique de la CEE », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1977, vol. XIII, n° 2, pp. 244 sq.

⁵¹ Voir J. HOLLOWAY, *Social Policy Harmonisation in the European Community*, Farnborough, Gower, 1981 et D. LENOIR, *L'Europe sociale*, Paris, La Découverte, 1994.

⁵² Voir E. VOGEL-POLSKY, « La voie étroite du social », in M. TELÒ et C. GOBIN (éd.), *Quelle union sociale européenne ? Acquis institutionnel, acteurs et défis*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1994, pp. 80-96 et S. O'LEARY, « The social dimension of Community citizenship », in A. ROSAS et E. ANTOLA (éd.), *A Citizen's Europe*, London, Sage, 1995, pp. 156-181.

⁵³ E. VOGEL-POLSKY et J. VOGEL, *L'Europe sociale 1993 : illusion, alibi ou réalité ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1991, p. 107.

⁵⁴ Cité par J. HOLLOWAY, *op. cit.*, p. 79.

⁵⁵ Voir N. RICHEZ, « Protection sociale et intégration européenne », in M. TELÒ et C. GOBIN (éd.), *Quelle union sociale européenne ?*, *op. cit.*, pp. 171-193.

⁵⁶ E. VOGEL-POLSKY et J. VOGEL, *L'Europe sociale 1993*, *op. cit.*, pp. 189-232.

⁵⁷ Voir D. LENOIR, *op. cit.*

⁵⁸ Directive 75/117 du Conseil du 10 février 1975, *JOCE*, L 45 du 19 février 1975 ; Directive 76/207 du Conseil du 9 février 1976, *JOCE*, L 39 du 14 février 1976 ; Directive 79/7 du Conseil du 19 décembre 1978, *JOCE*, L 6 du 10 janvier 1979. Elles furent complétées en 1986 par deux directives relatives aux régimes professionnels de sécurité social et au statut des indépendants : Directive 86/378 du Conseil du 24 juillet 1986, *JOCE*, L 225 du 12 août 1986 et Directive 86/613 du Conseil du 11 décembre 1986, *JOCE*, L 359 du 19 décembre 1986.

⁵⁹ Directive 75/129 du Conseil du 17 février 1975, *JOCE*, L 48 du 22 février 1975 et directive 77/187 du Conseil du 14 février 1977, *JOCE*, L 61 du 5 mars 1977.

⁶⁰ Directive 80/978 du Conseil du 20 octobre 1980, *JOCE*, L 283 du 20 octobre 1980.

⁶¹ CJCE, 1994, aff. C-382 et C-382/92, *Commission c. Royaume-Uni*.

⁶² Voir Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur la politique sociale européenne*, COM (93) 551 du 17 novembre 1993, annexe II, Liste non exhaustive d'instruments pertinents, pp. 87-93.

⁶³ Voir E. VOGEL-POLSKY et J. VOGEL, *op. cit.*, pp. 128-131.

⁶⁴ Voir E. ARCQ, « L'UNICE et la politique sociale communautaire » et C. GOBIN « La Confédération européenne des syndicats et la négociation collective à l'échelle européenne », in M. TELÒ et C. GOBIN (éd.), *Quelle union sociale européenne ?*, *op. cit.*, pp. 225-242 et 243-272.

⁶⁵ Voir E. VOGEL-POLSKY et J. VOGEL, *op. cit.*, pp. 145-187.

⁶⁶ *JOCE*, C 96 du 17 avril 1989.

⁶⁷ *Bull. CE*, 12/1989, p. 11.

⁶⁸ Voir W. DAUBLER, « Les droits sociaux dans l'Union européenne : de la symbolique à la pratique politique ? », in M. TELÒ (éd.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, pp. 313-325.

⁶⁹ La charte précise toutefois sur ce point que l'âge minimal ne doit pas être inférieur à 15 ans, ce qui constitue la seule référence précise énoncée dans la cadre de ces droits généraux.

⁷⁰ Voir Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur la politique sociale européenne*, COM (93) 551 du 17 novembre 1993, annexe III, *Etat d'avancement au 31 juillet 1993 des initiatives du programme d'action relatif à la mise en œuvre de la charte sociale de 1989*.

⁷¹ M. TELÒ, « L'intégration sociale en tant que réponse du modèle européen à l'interdépendance globale ? Les chances, les obstacles, les scénarios », in M. TELÒ et C. GOBIN (éd.), *Quelle union sociale européenne ?*, op. cit., pp. 15-60, p. 50.

⁷² Voir G. MAJONE, « Quelle politique sociale pour l'Europe ? », in Y. MÉNY, P. MULLER et J.-L. QUERMONE (éd.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 271-286.

⁷³ Voir W. DAUBLER, « Les droits sociaux dans l'Union européenne : de la symbolique à la pratique politique ? », art. cit. et D. LENOIR, *L'Europe sociale*, op. cit.

⁷⁴ J.-C. SÉCHÉ, « La citoyenneté européenne dans le traité sur l'Union européenne », in F. MASSART (éd.), *L'Europe prédite, La signification des mots*, Louvain-la-Neuve, Academia, 1994, pp. 99-111, p. 101.

⁷⁵ Voir M. FALLON, *Droit matériel général des Communautés européennes*, op. cit., pp. 459-475, 497-517 et 575-592.

⁷⁶ Pour l'environnement on est passé de l'unanimité avec consultation du Parlement dans l'Acte unique (certaines décisions pouvant être adoptées à la majorité qualifiée), à la coopération dans le traité de Maastricht et enfin à la codécision dans le traité d'Amsterdam, certaines questions sensibles continuant d'être régies à l'unanimité ; la santé publique et la protection du consommateur étaient soumises à la codécision dès le traité de Maastricht.

⁷⁷ L. KRÄMER, *EC Treaty and Environmental Law*, London, Sweet & Maxwell, 2nd ed. 1994, p. 146.

⁷⁸ Voir N. REICH et G. WOODROFFE (ed.), *Consumer Policy after Maastricht*, Dordrecht, Kluwer, 1994.

⁷⁹ CJCE, 1994, aff. 91/92, *Dori*. Dans le prolongement de cette jurisprudence on pourrait voir s'ébaucher un « droit à l'équité » correspondant aux obligations des producteurs relatives aux clauses de contrats équitables, qui permettraient aux consommateurs de faire interdire des clauses abusives, mais la Cour n'a pas encore reconnu l'effet direct de ces directives.

⁸⁰ La directive 85/357 sur la fiabilité des produits prévoit explicitement que des moyens de compensation doivent être prévus en cas de dommages causés par des produits non conformes : dans ce cas ils doivent être transposés en droit interne de telle sorte que les consommateurs puissent recevoir réparation. A défaut de transposition, le juge interprétera le droit national à la lumière de la directive et pourra condamner l'Etat à réparation.

⁸¹ Mais on a vu *supra* qu'en cas de non-transposition l'Etat pouvait être condamné à indemniser le justiciable lésé en raison de l'absence de législation nationale transposant la directive, ce qui constitue une garantie supplémentaire.

⁸² CJCE, 1994, aff. 396/92, *Bund Naturschutz in Bayern*. En fait la Cour a invalidé une loi de transposition qui exemptait de cette obligation de consultation certains projets élaborés avant la fin de la période de transposition, reconnaissant ainsi un effet direct à cette disposition. Voir N. REICH, op. cit.

⁸³ Voir H.-W. MICKLITZ et S. WEATHERHILL, « Consumer Policy in the EC before and after Maastricht », *Journal of Consumer Policy*, 1993, pp. 285-321.

⁸⁴ Parlement européen, *Déclaration des droits et libertés fondamentaux*, 12 avril 1989, *JOCE*, C 120, du 16 mai 1989, pp. 51-57.

⁸⁵ Voir, pour une étude sur l'abstention et sur les comportements électoraux différents des citoyens selon qu'il s'agit de scrutins nationaux ou européens, des premières élections de 1979 aux dernières de 1995, P. DELWIT et J.-M. DE WAELE, « Un Parlement sans électeurs ? La nationalisation des scrutins européens », in M. TELÒ et P. MAGNETTE (éd.), *De Maastricht à Amsterdam, L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, pp. 211-235.

⁸⁶ Le traité de Maastricht confèrera en outre au Parlement européen le pouvoir de donner son avis conforme à cette décision.

⁸⁷ Voir J.-L. BURBAN, *Le Parlement européen*, Paris, PUF, 6^e éd., 1997, pp. 13-56 et R. CORBETT, F. JACOBS & M. SHACKLETON, *The European Parliament*, London, Catermill, 1995, pp. 19-29.

⁸⁸ Parlement européen, *Résolution sur le rapport Seitlinger de la Commission juridique*, *JOCE*, C 87/62, 1982.

⁸⁹ Parlement européen, *Résolution sur le rapport de Gucht de la commission institutionnelle*, *JOCE*, C 280/141, 1991.

⁹⁰ Le regroupement de FE et du RDE en juillet 1994 a fortement érodé ces clivages nationaux.

⁹¹ Voir P. MAGNETTE, « L'Union européenne : un régime semi-parlementaire », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (éd.), *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruxelles, Complexe, 1999.

⁹² Voir O. COSTA, « Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique », in G. DUPRAT, *L'Europe, Droit, politique, démocratie, op. cit.*, pp. 146-174. Plus généralement sur la cohésion des groupes parlementaires voir P. DELWIT et J.-M. DE WAELE, « Les fédérations de partis, un enjeu pour le Parlement européen », in CAO-HUY, T. et A. FENET (éd.), *La coexistence, enjeu européen, op. cit.*, pp. 71-91 et P. DELWIT et J.-M. DE WAELE, « Les élections européennes et l'évolution des groupes politiques au Parlement européen », in M. TELÒ (éd.), *Démocratie et construction européenne, op. cit.*, pp. 277-291.

⁹³ Parlement européen, *Résolution sur l'attribution de droits spéciaux aux citoyens de la Communauté européenne, en application de la décision de la conférence au Sommet de Paris (point 11 du communiqué final)*, *JOCE*, C 299, du 12 décembre 1977, p. 27 sq.

⁹⁴ *JOCE*, C 217, du 1^{er} septembre 1990.

⁹⁵ Pour plus de détails, voir P. MAGNETTE, « La citoyenneté au-delà du vote : droit de pétition et recours au médiateur depuis Maastricht », in P. MAGNETTE (éd.), *De l'étranger au citoyen, op. cit.*, pp. 145-165.

⁹⁶ Position réitérée par la commission des pétitions du Parlement à l'occasion de chacun de ses rapports annuels. Voir Parlement européen, *Rapport de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1992-93*, 3 mai 1993, Doc. A3-0147/93, PE 204.386/déf.

⁹⁷ Sur les critères de recevabilité en général, voir H. SURREL, « Le « droit de pétition » au Parlement européen », *Revue du Marché Commun*, 1990, n° 335, pp. 219-234.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 226-229.

⁹⁹ Pour un bilan de ces actions dans les années quatre-vingt voir E. A. MARIAS, « Le droit de pétition devant le Parlement européen » in E. A. MARIAS (éd.), *European citizenship*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994, pp. 81-102.

¹⁰⁰ L. LEVI-SANDRI, « La libre circulation des travailleurs dans la Communauté européenne », in *Bull. CE*, 11/1968, pp. 5-9, p. 6.

¹⁰¹ Commission des Communautés européennes, *Rapport sur la protection des droits fondamentaux lors de la création et du développement du droit communautaire*, 4 février 1976, *Bull. CE*, suppl. 5/76, p. 14, point 26 et Commission des Communautés européennes, *Rapport*

sur des lignes de conduites pour une politique communautaire de l'immigration, *Bull. CE*, 9/85, point 5.

¹⁰² *Bull. CE*, 11/1972, point 43.

¹⁰³ Commission des Communautés européennes, *Vers l'Europe des citoyens, Rapport sur la mise en œuvre des points 10 et 11 du communiqué finale du sommet européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974 relatifs à l'Union des passeports et à l'attribution de droits spéciaux transmis au Conseil le 3 juillet 1975*, *Bull. CE*, suppl. 7/75, annexe 2, Problèmes liés à des perspectives globales, p. 32. La Commission ajoute que la notion de citoyenneté européenne, d'un autre côté, « paraît semblable à celle de droits spéciaux dans la mesure où elle a pour conséquence qu'un citoyen d'un Etat membre aurait automatiquement le droit d'être assimilé dans un autre Etat membre au citoyen de cet Etat en ce qui concerne l'exercice des libertés publiques, le droit de séjour, le droit de vote, etc. ».

¹⁰⁴ M. Riviezez, in *Actes de la Table ronde sur les droits des citoyens...*, *op. cit.*, p. 103.

¹⁰⁵ Paraphrasant Marx, M. Masullo disait aussi : « c'est une égalité réelle et non seulement une égalité formelle des citoyens européens que nous voulons créer ».

¹⁰⁶ M. Riviezez, *Ibid.*

¹⁰⁷ Parlement européen, *Projet de traité instituant l'Union européenne*, adopté le 14 février 1984, *op. cit.*

Le Parlement évoque également la « citoyenneté européenne » dans sa déclaration des droits et libertés fondamentaux d'avril 1989, mais il n'en fait pas le concept synthétique recouvrant tous ces droits, et la mentionne simplement dans les considérants. Voir Parlement européen, *Déclaration des droits et libertés fondamentaux du 12 avril 1989*, doc. A2-3/89, *JOCE*, C 120, du 16 mai 1989, point D, p. 52.

CHAPITRE IV

L'« Europe du citoyen » Des droits aux discours

Le thème de l'« Europe des citoyens » apparut pour la première fois dans les rapports sur l'Union européenne déposés, à la demande du Conseil européen, par les institutions communautaires et par Léo Tindemans au cours de l'année 1975. Ce thème se présentait comme l'un des registres utilisés pour « surmonter la crise »¹ que, de l'avis unanime, la Communauté traversait en cette période.

La première moitié des années soixante-dix fut en effet, pour la construction européenne, une période d'intenses perturbations. Le Sommet de La Haye de 1969 avait décidé d'avancer parallèlement dans l'élargissement de la Communauté à quatre nouveaux Etats membres et dans l'« approfondissement » de ses politiques et de ses institutions. L'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, portant l'Europe à neuf Etats membres, fut acquise en 1973². L'approfondissement en revanche fut beaucoup plus laborieux, achoppant sur l'accumulation des dossiers cruciaux : de l'intérieur même de l'agenda communautaire surgissaient des problèmes liés à la réforme de la PAC, à la promotion d'un programme d'action sociale et à la question budgétaire, tandis que les projets d'Union économique et monétaire et de Coopération politique européenne en matière d'affaires étrangères s'inscrivaient à l'ordre du jour. A cet agenda surchargé s'ajoutaient des difficultés venues de l'extérieur : le nouveau gouvernement britannique exigeait dès 1973 une renégociation des conditions de son adhésion. La conjugaison de la crise monétaire amorcée en 1971 et de la crise pétrolière patente dès 1974, auxquelles les Etats membres répondaient en ordre dispersé, achevaient de jeter le trouble sur les ambitions et les moyens de la Communauté. Les gouvernements des Etats membres avaient cruellement conscience de la faiblesse de leur coordination, et s'exhortaient eux-mêmes, de Sommet en Sommet, à « parler d'une même voix dans les grandes affaires du monde »³ pour promouvoir l'« identité » de l'Europe. Le sentiment que le projet européen connaissait une « crise » de croissance, susceptible de le ruiner, se répandait comme une traînée de poudre parmi les dirigeants

nationaux et communautaires. Le président de la Commission, François-Xavier Ortoli, adressant son rapport sur l'Union européenne au Conseil européen en juin 1975, disait combien il lui semblait que « la crise économique et les changements dans les rapports internationaux » avaient « marqué un arrêt, et peut-être un recul, de la construction européenne »⁴. Quelques mois plus tard, Léo Tindemans, premier ministre belge, disait à ses confrères, sur un ton plus dramatique encore, partager le constat général selon lequel « l'idée européenne traverse une crise » et craindre que « l'édifice européen, à moitié achevé, vacille »⁵.

L'idée de transformer la petite Communauté aux compétences étroites et aux institutions faibles en Union européenne, exhumée par le président Pompidou au Sommet de Paris d'octobre 1972, s'inscrivait en contrepoint de ces inquiétudes, comme une perspective de réponse globale et cohérente à ces difficultés additionnées. La généralité de la formule avait l'immense mérite de dissimuler derrière l'apparence d'un projet commun les divergences très larges qui subsistaient entre Etats membres sur les ambitions et les moyens de la construction européenne. Certains s'en inquiétaient, comme le président de la Commission Sicco Mansholt qui dès 1972 relevait que cette expression pouvait signifier « rien ou beaucoup » et qu'en tout état de cause l'Union se définissait mal, puisqu'elle n'était « ni une fédération, ni une confédération, mais quelque chose *sui generis* »⁶. D'autres en revanche se réjouissaient du caractère énigmatique de ce concept, tel Edouard Balladur, jeune adjoint du secrétaire général de l'Élysée qui, quand on lui demandait ce que signifiait l'Union européenne, répondait : « Rien, mais c'est tout l'avantage »⁷.

Le concept d'Union européenne n'était pas neuf. Il avait fait l'objet de longues discussions au cours des négociations qui avaient précédé la naissance du Conseil de l'Europe en 1948 et 1949 : la délégation française avait défendu cette appellation, qui recouvrait selon elle une Union d'Etats dotée d'une Assemblée aux vocations constituantes, tandis que la délégation britannique s'y était opposée, préférant l'expression de « Conseil de l'Europe » qui évoquait son projet de simple cadre de coopération intergouvernementale⁸. L'idée d'Union européenne faisait encore résonner, vingt-cinq ans plus tard, les ambitions politiques, pour ne pas dire fédérales, qui avaient été déçues au moment fondateur de la construction européenne ; elle apparaissait pour certains comme une résurrection de ce projet dont la Communauté fonctionnelle n'était qu'une pâle imitation, et qu'elle devait permettre de dépasser. Mais tous les acteurs, sans doute marqués par les échecs de cette époque et le souvenir des réticences britanniques, étaient d'accord pour éviter ces querelles terminologiques et concentrer leur énergie sur la discussion précise des compétences et des institutions communautaires.

1. Le rapport Tindemans de 1975

Léo Tindemans, citoyen belge et homme politique démocrate-chrétien, semblait tout désigné pour incarner cette posture « pragmatique » : « J'ai estimé, écrivait-il à propos de son rapport de 1975, qu'il valait mieux

procéder par touches successives et dans une optique pragmatique, plutôt que de proposer un modèle idéal et d'en dessiner les structures terminales »⁹. Cette méthode impliquait un renoncement aux visions lointaines, qui lui fut largement reproché¹⁰, mais plus encore un changement de style et de discours. Léo Tindemans se disait en effet intimement convaincu que l'un des motifs de la « crise » de la construction européenne résidait dans « la divergence marquée (...) entre l'opinion publique et les hommes assumant des responsabilités »¹¹, autrement dit la fameuse « coupure entre les dirigeants et les dirigés » qui deviendrait un leitmotiv à la fin des années soixante-dix et dans les années quatre-vingt. Celle-ci s'expliquait à son tour, selon lui, par le relais des générations : alors que le projet européen avait été une entreprise ambitieuse pour la génération des hommes de 1950, qui y voyaient le moyen de faire enfin régner la paix entre les peuples d'Europe, la génération de 1975 avait oublié ces temps héroïques, considérant la paix comme un acquis, et investissait la construction européenne d'objectifs plus modestes. « L'Europe d'aujourd'hui est celle du quotidien, elle semble avoir perdu son parfum d'aventure »¹². Loin de verser dans la nostalgie des origines, Tindemans encourageait ses collègues dirigeants européens à prendre acte de cet esprit du temps, et à construire une « Europe du quotidien » qui correspondrait aux aspirations des opinions publiques. Cet *aggiornamento* du discours sur la construction européenne inaugurerait un triple registre idéologique, qui devait connaître une heureuse fortune dans les quinze années suivantes. D'abord tout devait être mis en œuvre, au plan du discours, pour convaincre les citoyens qu'ils étaient entendus de leurs dirigeants : exercice que Léo Tindemans accomplissait en faisant débiter les diverses parties de son rapport par des formules incantatoires telles que « les peuples attendent de l'Union... », « nos opinions souhaitent... », « les citoyens veulent... » et en rappelant à satiété que l'Europe se veut « proche du citoyen »¹³. Un style oratoire qui se développerait largement par la suite, avec une vigueur proportionnelle au sentiment de désaffection civique. Ensuite, il fallait recalibrer les ambitions européennes autour des attentes présumées des citoyens, que l'on pouvait résumer sous l'emblème de la « vie quotidienne ». « L'Union européenne doit être ressentie dans la vie quotidienne et proche du citoyen »¹⁴. Enfin l'Europe devait s'efforcer, comme déjà les conclusions du Sommet de Copenhague de 1973 l'avaient souligné, de marquer ce qui faisait son « identité ».

Ces trois thèmes, la proximité, le quotidien et l'identité, étaient résumés en une formule, l'« Europe du citoyen » — traduite en anglais par « A people's Europe », l'Europe des gens, ce qui marque mieux encore sa faible connotation politique. L'expression était empruntée à la Commission, qui l'avait donnée pour titre à son rapport sur l'Union des passeports et les droits spéciaux¹⁵. Elle y relevait que l'établissement d'une union des passeports était susceptible d'avoir « un effet psychologique, à savoir celui d'accroître le sentiment d'appartenance à l'entité communautaire des ressortissants des neuf Etats membres »¹⁶, dans la ligne des préoccupations identitaires de

l'époque. De la même manière l'attribution de « droits spéciaux » aux ressortissants communautaires devait renforcer leur solidarité. Le rapport Tindemans reprenait cet argument en encourageant les Etats membres à développer des « signes extérieurs de notre solidarité », telle que la suppression des contrôles aux frontières ou la création d'une Fondation européenne destinée à promouvoir « tout ce qui peut concourir à une meilleure compréhension entre nos peuples », de manière que « l'Union européenne (soit) pour eux (les Européens) une réalité perceptible »¹⁷. Mais le rapport mettait surtout l'accent sur l'autre dimension de l'« Europe des citoyens », le recentrage des ambitions communautaires autour de la vie quotidienne, et la présentation, au plan du discours, des politiques communes comme autant de réponses aux aspirations des citoyens. La véritable substance de l'« Europe du citoyen », écrivait Léo Tindemans, était la politique sociale et la protection du consommateur et de l'environnement. Le citoyen devait s'en convaincre : « il faut faire comprendre aux consommateurs européens qu'il s'agit de leur donner une protection réelle » ; il faut « faire comprendre à l'opinion le rôle des réglementations communautaires dans la protection des consommateurs et entreprendre une action d'information importante » ; il faut « rendre acceptable à l'opinion publique l'indispensable développement de l'énergie nucléaire »... Sous-entendu, nos choix politiques sont bons mais ils souffrent d'être mal compris : « il ne suffit pas que la communauté de notre destin soit réelle : il faut encore qu'elle soit perçue comme telle » ; il faut « améliorer la présentation à l'opinion de notre activité commune »¹⁸.

Le thème de l'« Europe du citoyen » apparaît clairement dans ce rapport comme un moyen de conjurer une « crise de légitimité » perçue avec inquiétude par les dirigeants européens. Et la réponse est tout entière dans le discours : il ne s'agit pas de changer de politiques, mais de les présenter autrement, de créer un nouveau registre rhétorique où le « citoyen » et ses « préoccupations quotidiennes » constituent le point de référence sémantique. Le mode de légitimation choisi ici est celui qui repose sur ce que les politologues fonctionnalistes appellent les « outputs » : la confiance des dirigés doit être gagnée en les convainquant que les résultats de l'action politique leur sont profitables — par opposition à la légitimation par les « inputs » où la loyauté des citoyens est escomptée de leur participation à la direction du système politique.

Il est très peu question, dans ces réflexions, des « droits » des citoyens européens. Le rapport Tindemans évoque simplement la protection des droits fondamentaux, dont tous les rapports préparatoires des institutions faisaient état, et reprend à son compte l'idée de renforcer les voies de recours directes des citoyens à la Cour. Pour le reste, il se dit convaincu que les droits du citoyen seront renforcés par les politiques qui matérialisent l'« Europe des citoyens ». Or c'est introduire une confusion, qui perdurera longtemps, entre les droits du citoyen, qu'ils peuvent invoquer devant les juridictions pour en obtenir l'application, et les « bénéfiques » qu'ils tirent des politiques, qui

dépendent quant à eux de l'action politique des institutions et ne sont donc pas subjectifs. Entre l'« Europe du citoyen » et la citoyenneté européenne, il y a, plus qu'une nuance sémantique, tout ce qui sépare les « droits » d'« avantages » incertains.

2. L'invention d'une tradition : les politiques de l'identité européenne

Si le rapport Tindemans fut une « mission sans lendemain »¹⁹, le thème de l'« Europe du citoyen » qu'il avait inauguré connut un bel avenir. L'expression fut fréquemment utilisée, dans les rapports de la Commission, les résolutions parlementaires et les conclusions de sommets, et elle devint rapidement synonyme, dans le jargon communautaire, des politiques d'accompagnement du marché commun : la politique sociale, la protection du consommateur, de la santé publique et de l'environnement, qui étaient censées répondre aux aspirations des « gens » et les toucher dans leur « vie quotidienne ».

Le Sommet de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984 donna une nouvelle vigueur à ce registre. Le Conseil européen continuait de penser à ce moment qu'il était « indispensable que la Communauté réponde à l'attente de peuples européens en adoptant les mesures propres à renforcer et à promouvoir son identité et son image auprès de ses citoyens et dans le monde »²⁰. Et il suggérait de constituer un comité *ad hoc*, composé de représentants des chefs d'Etat et de gouvernement ayant pour mission de « préparer et coordonner ces actions »²¹, et en particulier des mesures concernant : le franchissement des frontières, l'équivalence des diplômes, les instruments symboliques de l'unité européenne, les actions en faveur de la jeunesse, la lutte contre la drogue et le jumelage de classes d'enfant. Un ensemble de mesures singulièrement hétéroclite, unies par le seul souci de doter la Communauté d'une « identité ». La Commission emboîtait le pas au Conseil européen, déposant quelques mois plus tard une communication sur l'« Europe des citoyens » dans laquelle elle encourageait le développement de ces actions, en particulier celles qui concernaient les diverses formalités de franchissement des frontières « intérieures » de la Communauté, lesquelles frontières constituaient selon elle « pour le citoyen européen, l'expression symbolique la plus visible de la non-existence de l'Europe »²².

Le Comité *ad hoc*, présidé par Pietro Adonnino, fit savoir à l'occasion de la remise de son premier rapport en mars 1985, qu'il entendait « proposer des dispositions qui concerneront directement les citoyens de la Communauté et qui, visiblement, leur apporteront des avantages tangibles dans leur vie quotidienne »²³, en parfaite harmonie sémantique avec le rapport Tindemans déposé dix ans plus tôt. Son rapport final, approuvé par le Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985, rappelait lui aussi qu'il visait à « répondre à l'attente des citoyens européens » en présentant des mesures « significatives pour les citoyens à des degrés divers de leur vie quotidienne »²⁴. Les inflexions rhétoriques suggérées en son temps par Léo Tindemans étaient préservées voire amplifiées. Le rapport énonçait d'abord un certain nombre

de réformes ponctuelles destinées à faire avancer des matières prévues par le traité, comme la libre circulation des biens et des travailleurs, le thème autour duquel le nouveau président de la Commission, Jacques Delors, proposait au même moment de relancer l'intégration européenne en se fixant l'objectif d'un marché unique pour 1992²⁵. Il évoquait ensuite les « droits du citoyen » en se concentrant sur la liberté de circulation et le droit d'établissement des travailleurs d'une part, et en rappelant d'autre part que des débats étaient en cours sur la procédure électorale uniforme pour les élections européennes et sur l'octroi de droits politiques aux élections municipales pour tous les ressortissants communautaires. Sur ces derniers points, le Comité *ad hoc* recommandait simplement au Conseil européen d'inviter les Etats et les institutions communautaires « à poursuivre, en les approfondissant, les discussions qu'ils avaient entamées » et constatait que la question des droits politiques « relève de la compétence des Etats membres »²⁶. En termes de droits, le rapport Adonnino se contentait de rappeler l'état de discussions en cours depuis de nombreuses années et d'encourager à les poursuivre, sans que cette étape ait aidé à la résolution des différences de point de vue entre Etats membres.

Une partie substantielle de ce rapport était en revanche consacrée à des actions nouvelles, qui toutes visaient au développement de l'« identité » européenne, et dont une part importante aboutirait sans tarder. La culture, au sens large, devait devenir, selon les membres du Comité *ad hoc*, une priorité communautaire, un élément essentiel « de l'identité européenne et de l'image de la Communauté dans l'esprit de ses citoyens » qui devrait aider à « l'adhésion aux progrès de l'Europe »²⁷. Un train de mesures impressionnant, qui ne trouvaient aucune base dans les traités, devait être mis en route pour mettre en valeur la « civilisation » européenne et aider à la pénétration de la construction européenne dans les représentations des individus : le Comité souhaitait encourager le développement d'une entreprise télévisuelle européenne, par le soutien aux coproductions et la création d'une chaîne de télévision européenne. Il proposait qu'une Académie européenne des sciences, qui décernerait des prix, soit mise en place ; qu'une loterie européenne soit organisée, dont les bénéfices serviraient au soutien d'initiatives culturelles ; que des services d'information sur l'intégration européenne soient organisés dans les Etats membres ; que l'enseignement des langues, les échanges scolaires, la coopération universitaire et dans la formation professionnelle soient développés ; que soient écrits des manuels scolaires permettant d'intégrer la construction européenne dans les cursus nationaux. Le rapport envisageait encore la constitution d'équipes sportives ou l'organisation de manifestations sportives européennes et invitait les équipes à arborer sur leurs maillots l'emblème communautaire. Sur le plan des symboles enfin, il préconisait la reconnaissance d'un drapeau et d'un hymne européens et l'émission de timbres uniformisés, ainsi que la suppression de panneaux de douanes aux frontières ou l'harmonisation des plaques d'immatriculation... tout cela pour « évoquer des thèmes qui

soulignent la Communauté ou les valeurs dont elle s'inspire ou qui commémorent des événements particulièrement importants pour l'histoire de la Communauté »²⁸.

Ce rapport fut approuvé par le Conseil européen, qui chargea les Etats membres et la Commission de prendre les dispositions nécessaires. Cette dernière le fit avec un bel enthousiasme. Un Commissaire fut nommé pour s'occuper de ces questions en 1985, et il se fit le relais efficace du thème de l'Europe du citoyen : M. Ripa di Meana se disait convaincu que ces mesures permettraient « à nos citoyens de prendre conscience de l'identité européenne comme résultante d'une histoire partagée au cours des siècles et de valeurs culturelles et fondamentales communes »²⁹. D'une part parce qu'elles mettaient en valeur une « civilisation partagée » et d'autre part parce qu'elles touchaient le citoyen dans ses « préoccupations quotidiennes », lui donnant l'occasion de percevoir de manière tangible la construction européenne. En d'autres termes, l'identité commune devait être construite, comme l'avait voulu le rapport du Comité *ad hoc*, à travers deux mediums complémentaires : la célébration d'un patrimoine commun renvoyant aux perceptions symboliques et le « sens pratique » éprouvé dans les expériences empiriques.

Dans une communication publiée en juin 1988, la Commission fit le bilan des actions acquises dans ce vaste domaine de l'« Europe du citoyen ». Sur le plan de l'identité symbolique les résultats étaient à la hauteur des espérances : le drapeau avait été adopté, de même que l'hymne européen, et ils avaient marqué de nombreuses cérémonies solennelles ; une journée de l'Europe avait été consacrée (9 mai, date de la déclaration Schuman) et le centenaire de l'un des pères fondateurs, Jean Monnet, avait été dignement célébré ; dans diverses grandes villes européennes des « fêtes de l'Europe » avaient été organisées. Les symboles touchaient aussi des aspects plus anodins de la vie sociale : un modèle de passeport uniformisé était adopté et des discussions étaient en cours sur l'émission d'un timbre européen commémorant les grandes dates de la construction européenne...

A côté de cette politique des emblèmes et des célébrations, l'« Europe des citoyens » consistait également en diverses actions communautaires visant à faire pénétrer plus insensiblement l'Europe dans les consciences. Car si les symboles contribuaient à affermir « le sens de l'appartenance à une culture européenne »³⁰, plus efficaces encore étaient les actions de formation substantielle d'une identité, déployée à travers des expériences concrètes : l'introduction de sujets européens dans l'éducation, la promotion d'une « télévision sans frontières », l'installation de panneaux de douane présentant les frontières comme intérieures à la Communauté, « afin que les citoyens perçoivent de manière tangible leur appartenance à une entité économique et sociale commune »³¹ ... La promotion d'activités sportives européennes en revanche piétinait, se heurtant, selon l'analyse faussement naïve de la Commission, à « l'attitude réticente manifestée à cet égard par la plupart des comités olympiques des Etats membres »³². Enfin, complétant cet arsenal de mesures identitaires, la Commission se félicitait des vastes campagnes

d'information qu'elle avait conduites ou soutenues : elle s'était adressée à certaines « audiences particulières », telles que les citoyens-consommateurs, les jeunes citoyens et les citoyennes, constituant des « cibles prioritaires »³³. Des guichets d'information avaient été ouverts dans les Etats membres, des brochures de propagande distribuées à des centaines de milliers d'exemplaires, notamment dans les écoles ; des émissions de radio et télévision étaient soutenues financièrement ; des « clips », « films et montages audiovisuels » et des campagnes d'affichages avaient été réalisés par la Commission elle-même, qui se disait convaincue que tout cela répondait « au souhait exprimé tout récemment par les jeunes eux-mêmes, lors d'un sondage réalisé par l'Eurobaromètre, qui dénoncent leur manque d'information et de connaissance de la Communauté européenne »³⁴.

Ces initiatives ont été très critiquées, par les philosophes de la communication notamment qui dénoncent cette entreprise consistant à « allier la propagande idéologique au style de la publicité commerciale » en « s'adressant au citoyen européen par le biais de stimuli, c'est-à-dire la partie la plus basse de sa conviction »³⁵. Sans doute le style de cette stratégie de communication est-il en partie redevable d'un climat général dans l'Europe des années quatre-vingt qui connut une diffusion spectaculaire, dans les discours politiques, des modes de conviction typiques des argumentaires commerciaux. Mais au-delà de ces aspects formels, et peut-être circonstanciels, on ne peut pas ne pas être frappé par les similitudes flagrantes entre cette stratégie identitaire et celles qu'avaient conduites, au tournant des XIX^e et XX^e siècles, les Etats européens. Jean-Marc Ferry a souligné ces homologues en ce qui concerne, dans l'éventail des stratégies d'intégration européenne, deux tendances qu'il qualifie de « traditionaliste et fondamentaliste » pour l'une d'entre elles et de « moderniste et constructiviste » pour l'autre. La première correspond à une volonté de « fonder culturellement la construction européenne » en recourant à une « référence cultivée à la tradition »³⁶. Il faut reconnaître, toutefois, que dans les discours des chefs de gouvernements ou des institutions communautaires, cette attitude est extrêmement rare, voire marginale. On trouve certes, ici et là, une référence à la « civilisation européenne », à ses « valeurs », à son « histoire » ou à sa « culture », mais elles sont peu nombreuses et restent généralement vagues, ne soulignant aucun élément précis de rattachement à une identité historiquement construite et rappelant au contraire que l'identité de l'Europe réside dans « la richesse de sa diversité », qui d'ailleurs ne se limite pas « aux territoires des pays de la Communauté »³⁷. On verra toutefois que la référence à une tradition récente, voire inventée, est un élément important de ces stratégies identitaires. L'autre tendance relevée par Jean-Marc Ferry, qu'il qualifie de moderniste et constructiviste et définit comme la volonté de création d'un « grand espace culturel homogène, grâce notamment aux technologies de communication »³⁸ est, quant à elle, bien présente dans le projet de l'« Europe des citoyens »³⁹. On peut le suivre quand il explique cette stratégie par référence aux théories du nationalisme de l'anthropologue britannique Ernest Gellner. Cet auteur

définit le nationalisme comme un projet de « congruence de l'unité politique et de l'unité nationale »⁴⁰ qu'il explique, en termes fonctionnalistes, comme une nécessité inhérente à la société industrielle. L'économie politique moderne supposait l'existence d'une classe de travailleurs linguistiquement homogène et socialement mobile, et l'Etat moderne a répondu à cette exigence en organisant un « monopole de l'éducation légitime »⁴¹. Dans une logique qui est très largement comparable, mais infiniment plus modeste dans ses moyens, les politiques communautaires en matière d'éducation, visant à l'apprentissage des langues, aux échanges d'étudiants et d'enseignants, aux stages professionnels à l'étranger... correspondent très exactement à l'économie politique d'un marché unique, où la mobilité de la main-d'œuvre hautement qualifiée est requise — ce qui explique que ces programmes éducatifs soient concentrés sur le public des universitaires et des ouvriers qualifiés. Mais ce type d'explication fonctionnaliste est moins convaincant quand on veut l'appliquer aux politiques identitaires plus symboliques de la Communauté : on a vu que les réticences culturelles à la mobilité géographique des travailleurs était extrêmement fortes en Europe et qu'elles empêchaient l'émergence d'une main-d'œuvre déracinée prête à quitter son milieu d'origine pour répondre aux offres d'emploi à l'autre bout du « territoire », comme cela est censé être le cas aux Etats-Unis. Peut-on imaginer, sachant que la Commission a pris toute la mesure de ces difficultés au cours de trente années de politique de libre circulation des travailleurs, et qu'elle a renoncé depuis longtemps à promouvoir des migrations massives de main-d'œuvre, qu'elle ait encouragé ces politiques culturelles avec l'espoir lointain d'une homogénéisation intellectuelle et linguistique ? Peut-on concevoir que les représentants des Etats membres, qui ont toujours refusé de consacrer une « préférence communautaire » en matière de migrations, aient conçu un projet d'harmonisation culturelle à finalités économiques ?

Les incantations nombreuses, dans ces rapports, du soutien des citoyens à l'entreprise de construction européenne, inclinent plutôt à penser que ce qui était recherché était une adhésion à un projet politique, répondant à la perception, répandue parmi les élites, d'une crise de légitimité de l'entreprise européenne dans son ensemble. Plus qu'aux aspects socio-économiques de la formation des Etats aux XIX^e siècle, ces politiques font penser aux difficultés inhérentes à l'émergence des démocraties de masse à la même époque. L'historien britannique Eric Hobsbawm a finement analysé la manière dont les grands Etats européens avaient, entre 1870 et 1914, période de démocratisation des régimes, façonné la loyauté de leurs sujets en déployant un vaste ensemble de mesures symboliques. Leur ambition était alors d'« inventer des traditions » pour renforcer leur légitimité, ce qui supposait le développement d'un « ensemble de pratiques, gouvernées en principe par des règles de nature rituelle ou symbolique ouvertement ou tacitement acceptées, qui cherchent à inculquer certaines valeurs ou normes de comportement par la vertu de la répétition »⁴². Cette entreprise se distingue nettement de ce que Jean-Marc Ferry appelle la stratégie traditionaliste ou fondamentaliste. Car

comme le souligne Eric Hobsbawm, les idéologies politiques dominantes en cette fin de XIX^e siècle, libéralisme et socialisme, étaient toutes deux filles des Lumières et elles partageaient une « hostilité à l'égard de l'irrationnel, de la superstition et des coutumes »⁴³ qui les empêchaient de sacrifier un passé immémorial. Il s'agissait de légitimer un ordre politique récent en recourant, comme dans l'ancien régime, à des « éléments « irrationnels » nécessaires à la construction et au maintien de la cohésion sociale »⁴⁴, mais pas de produire une homogénéité culturelle par l'institutionnalisation d'un passé présenté comme une donnée acquise et irréversible. L'entreprise ne s'inscrivait pas dans le registre réactionnaire du fatalisme et du providentialisme, mais dans celui, résolument moderne, de la construction délibérée d'un destin commun.

La stratégie identitaire dessinée par la Communauté au milieu des années quatre-vingt présente des similitudes flagrantes avec les efforts entrepris par les jeunes démocraties de masse au tournant des XIX^e et XX^e siècles. Son analyse de la III^e République française conduit par exemple Hobsbawm à relever trois modes d'action privilégiés : la constitution d'un « monopole de l'éducation légitime » comme équivalent fonctionnel de l'Eglise, doté à travers son corps d'instituteurs, hussards de la République, d'un clergé laïc inculquant au peuple les dogmes républicains ; l'organisation de cérémonies publiques, mêlant la commémoration des événements fondateurs et la célébration des progrès technologiques de la civilisation industrielle ; et le recours à une symbolique abstraite, faite d'allégories et de pictogrammes, diffusée dans la production monumentale, l'architecture civile, les documents postaux... Toute proportion gardée, car la Communauté européenne ne peut s'appuyer ni sur une communauté de langue et d'histoire ni sur un appareil d'Etat développé, les initiatives de l'« Europe du citoyen » empruntent aux mêmes recettes. L'idée d'élaborer des manuels d'histoire de la construction européenne, ou la diffusion dans les écoles de brochures expliquant en termes simplifiés et souvent laudatifs ses grandes étapes, rappellent l'effort d'inculcation civique du siècle dernier ; l'organisation de fêtes de l'Europe à grand renfort d'hymnes de bravoure, la commémoration des grandes dates de sa courte histoire, la diffusion de son drapeau, frappé sur tous les documents officiels et encouragé sur les plaques d'immatriculation, les timbres, les maillots des équipes sportives... participent d'un rituel civil qui n'est pas sans rappeler celui de la III^e République. On peut ajouter d'ailleurs que la Communauté encourage le développement d'un culte des « Pères fondateurs » — dont Hobsbawm signale qu'il est typique des Etats anglo-saxons plutôt que de l'Europe continentale — à travers la célébration du centenaire de Jean Monnet ou de Maurice Schuman, la création de « chaires Jean Monnet » destinées à soutenir les enseignements universitaires sur la construction européenne...⁴⁵. Les tentatives de développement d'événements sportifs européens, susceptibles d'engendrer un sentiment « chaud » d'appartenance, construit en partie sur la rivalité à l'égard de

l'extérieur se sont en revanche avérées infructueuses, les vieilles nations européennes préférant encore, sur ce plan, se mesurer entre elles.

Le thème de l'« Europe du citoyen » connut une carrière aussi brillante qu'éphémère. Les registres de la proximité et de la vie quotidienne ont perduré dans la rhétorique communautaire, dans celle du Conseil autant que de la Commission, atteignant un sommet dans le traité d'Amsterdam. Mais les politiques identitaires ont vite succombé à leur ridicule et la reconnaissance d'une compétence communautaire en matière culturelle dans le traité de Maastricht, qui eut pu être une base juridique pour ces « politiques », signa paradoxalement la fin de ces programmes et du style publicitaire emprunté par la Commission, revenue depuis lors à plus de sobriété. Il s'avérerait bien vite que ce mode de légitimation par les « images » et les « outputs » ne pouvait suffire à conjurer la « crise de légitimité ».

La coïncidence de ces mesures, entourées d'un battage médiatique sans précédent, et du blocage des dossiers relatifs aux droits des citoyens européens reste significative. Elle donne à penser que le thème de l'Europe du citoyen, essentiellement conçu comme une rubrique regroupant un ensemble de politiques non strictement liées au marché — la protection de la santé publique, du consommateur et de l'environnement — fut en cette période un palliatif de l'impossible « citoyenneté européenne ». Il s'agissait de convaincre le citoyen des bénéfices qu'il tirait « dans sa vie quotidienne » de la construction européenne à défaut de pouvoir l'informer sur ses droits, lesquels tardaient à se développer. Ce mode de légitimation par les « outputs » correspondait d'ailleurs largement à la logique générale du marché unique, qui concentrait en ces années la relance de la construction européenne. De la même manière que ce projet était destiné en priorité au « consommateur », plutôt qu'au travailleur en l'absence de « dimension sociale » substantielle, c'est-à-dire à l'acteur passif du marché, l'Europe du citoyen s'adressait au bénéficiaire de l'action publique, plutôt qu'au citoyen actif. Les hésitations sémantiques qui parcourent l'utilisation du terme « citoyen » dans ce discours en témoignent. Alors que le « citoyen » fait référence, dans le langage classique, au statut de l'homme dans une communauté politique, à l'égalité de droit et à l'uniformité statutaire qui le caractérisent ⁴⁶, les slogans de l'« Europe du citoyen » s'adressaient à des citoyens catégorisés : ils étaient destinés aux femmes et aux jeunes en priorité, considérés comme « publics cibles » ; ils affirmaient que « les citoyens sont surtout concernés (...) en tant que consommateurs » ⁴⁷, voire que ces actions s'adressaient « tant aux citoyens au sens large, qu'aux citoyens acteurs économiques, notamment chefs d'entreprise » ⁴⁸.

L'« Europe du citoyen », centrée sur le discours plutôt que sur le statut, sur les bénéfices plutôt que sur les droits, sur les « outputs » plutôt que sur la participation, sur les « citoyens consommateurs » ou les « citoyens chefs d'entreprise » et non sur les citoyens tout court, loin de préparer l'avènement de la citoyenneté européenne, aura révélé les apories auxquelles conduisait le

projet d'instaurer une citoyenneté au cœur d'un marché unique. Le traité de Maastricht, en consacrant simultanément le passage de la Communauté économique à l'Union, et de l'Europe du citoyen à la citoyenneté de l'Union, devait confirmer l'inanité d'un discours sur le citoyen détaché du politique.

Notes

¹ *Rapport Tindemans sur l'Union européenne, transmis au Conseil européen le 29 décembre 1975, Bull. CE, suppl. 1/76, p. 6.*

² L'adhésion de la Norvège avait également été décidée mais le peuple norvégien la refusa par 54 % lors d'un référendum.

³ Déclaration de la présidence à l'issue du Sommet de Copenhague des 14 et 15 décembre 1973, *Bull. CE, 12/1973, point 1106.1.*

⁴ F.-X. ORTOLI, Lettre au président du Conseil européen, in Commission européenne, *Rapport sur l'Union européenne, Bull. CE, suppl. 5/75, p. 5.*

⁵ L. TINDEMANS, *Lettre au Conseil européen du 29 décembre 1975, in Rapport sur l'Union européenne, Bull. CE, suppl. 1/76, p. 5.*

⁶ *Bull. CE, 10/1972, p. 26.*

⁷ Cité par P. GERBET, *La construction de l'Europe, op. cit., p. 282.*

⁸ Le concept d'Union européenne était déjà répandu avant-guerre, et il fut notamment au centre des discussions portant sur le mémorandum Briand en 1930-1931 dans le cadre de la Société des Nations. Voir E. DU RÉAU, *L'idée d'Europe au XX^e siècle*, Bruxelles, Complexe, 1996.

⁹ L. TINDEMANS, entretien avec D. SIDJANSKI, in *Autour du Rapport Tindemans, Actes du Colloque des Instituts d'Etudes Européennes*, Athènes, 1976, pp. 17-27, p. 19.

¹⁰ Voir J. BRUNER, « Rapport Tindemans : une tentative mort-née de faire l'union politique de l'Europe », *Revue du Marché Commun*, 1976, n° 202, pp. 548-550 et J. D. B. MITCHELL, « The Tindemans Report — Retrospect and Prospect », *Common Market Law Review*, 1976, vol. XIII, n° 3, pp. 455-484.

¹¹ L. TINDEMANS, *Lettre au Conseil européen du 29 décembre 1975*, *op. cit.*, p. 5.

¹² *Rapport Tindemans*, *op. cit.*, p. 11.

¹³ *Ibid.*, pp. 12, 13 et 27.

¹⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹⁵ Commission des Communautés européennes, *Vers l'Europe des citoyens, Rapport sur la mise en œuvre des points 10 et 11 du communiqué final du sommet européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974 relatifs à l'Union des passeports et à l'attribution de droits spéciaux transmis au Conseil le 3 juillet 1975*, *Bull. CE*, suppl. 7/75.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 9-10.

¹⁷ *Rapport Tindemans*, *op. cit.*, pp. 29-30.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 28-29.

¹⁹ D. SIDJANSKI, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, *op. cit.*, pp. 81-87.

²⁰ *Bull. CE*, 6/1984, p. 11.

²¹ *Ibid.*

²² Commission des Communautés européennes, *Communication sur l'Europe des citoyens transmise au Conseil le 24 septembre 1984*, COM (84) 446 final. Sur le thème des frontières comme constitutifs de l'identité européenne, de l'Union des passeports à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, voir A. WIENER, « *European* » *Citizenship Practice*, Boulder/Oxford, Westview Press, 1997, pp. 106-123, 184-210 et 215-251.

²³ *Rapport du Comité ad hoc « Europe des citoyens », adressé au Conseil européen de Bruxelles des 29 et 30 mars 1985*, *Bull. CE*, 3/1985, point 3.6.1., p. 121.

²⁴ *Rapport final du comité ad hoc « Europe des citoyens, adressé au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985*, *Bull. CE*, 6/1985, points 1.4.1 à 1.4.8, pp. 22-23 et *Bull. CE* suppl. 7/85.

²⁵ Qui avait lui aussi été relancé par le Sommet de Fontainebleau et était traité par un autre Comité *ad hoc* constitué à la même occasion, portant le nom de son président Dooge.

²⁶ *Rapport final du comité ad hoc « Europe des citoyens », op. cit.*, pp. 20-21.

²⁷ *Ibid.*, p. 22.

²⁸ *Ibid.*, p. 32.

²⁹ Commission des Communautés européennes, *Europe des citoyens, Communication transmise au Parlement européen le 24 juin 1988*, COM (88) 371 final, p. 5.

³⁰ *Ibid.*, p. 12.

³¹ *Ibid.*, p. 18.

³² *Ibid.*, p. 15.

³³ *Ibid.*, p. 10.

³⁴ *Ibid.*, p. 14.

³⁵ J.-M. FERRY, « L'Etat européen », in R. KASTORYANO (éd.), *Quelle identité pour l'Europe ?*, *op. cit.*, pp. 169-217, p. 204.

³⁶ J.-M. FERRY, « Pertinence du postnational », in J. LENOBLE et N. DEWANDRE (éd.), *L'Europe au soir du siècle*, Paris, Esprit, 1992, pp. 39-57, p. 43. Voir aussi J.-M. FERRY, *Les puissances de l'expérience*, vol. 2, *Les ordres de la reconnaissance*, Paris, Le Cerf, 1991.

³⁷ *Rapport final du comité ad hoc « Europe des citoyens », op. cit.*, pp. 22.

³⁸ J.-M. FERRY, « Pertinence du postnational », *art. cit.*, p. 43.

³⁹ Et assez largement soutenu dans les milieux intellectuels, flattés par cet intérêt subi de la Communauté pour la culture dont ils font profession. Voir p. ex. J.-L. DOMENACH, *Europe ; le défi culturel*, Paris, La Découverte, 1990.

⁴⁰ E. GELLNER, *Nations et nationalisme*, trad. de B. Pineau, Paris, Payot, 1989, p. 11.

⁴¹ *Ibid.*, p. 58.

⁴² E. HOBBSBAWM, « Introduction : Inventing Traditions », in E. HOBBSBAWM et T. RANGER (ed.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, 10^e éd. 1992, pp. 1-14, p. 1.

⁴³ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁴ E. HOBBSBAWM, « Mass-Producing Traditions : Europe, 1870-1914 », in E. HOBBSBAWM et T. RANGER (ed.), *The Invention of Tradition*, *op. cit.*, pp. 263-307, p. 268.

⁴⁵ Sur la « sacralisation » des pères fondateurs voir A. MILWARD, « The Lives and Teachings of the European Saints », in *The European Rescue of the Nation State*, *op. cit.*, pp. 318-344.

⁴⁶ Voir P. MAGNETTE, « La citoyenneté dans la pensée politique européenne. Eléments pour une histoire doctrinale du concept », *Res Publica*, 1995, vol. XXXVIII, n° 3-4, pp. 657-678.

⁴⁷ Commission des Communautés européennes, *Europe des citoyens*, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 21.

DEUXIÈME PARTIE

La construction politique d'une citoyenneté dans l'Union (1990-1998)

La construction européenne a eu, au sein même de la Communauté économique européenne et en dépit de ses limites fonctionnelles, un impact considérable sur les droits des citoyens européens. Mais ce phénomène n'a pas induit la reconnaissance d'un statut de « citoyenneté de la Communauté ». Il fut parfois fait référence, au gré de tel rapport de la Commission ou de telle résolution du Parlement européen, à l'idée d'une « citoyenneté européenne » mais nulle proposition concrète ne fut jamais faite, dans le cadre de la Communauté, pour inscrire cette institution dans le traité et lui donner une substance juridique et politique. Les débats sur les droits des citoyens européens ont été conduits de manière compartimentée, sans qu'ils soient jamais subsumés sous un statut générique. La perspective de leur traitement global sous l'enseigne d'un *status civitatis* commun des ressortissants des Etats membres fut sans cesse renvoyée par les Etats membres au projet lointain de dépassement de la Communauté économique. La question du droit de séjour des non-travailleurs, par exemple, fut présentée par la Commission et le Parlement comme un corollaire de la liberté de circulation de la main-d'œuvre ; mais les Etats membres n'ont consenti à l'aborder, après de longs atermoiements, qu'en catégorisant les titulaires de droits en fonction de leur statut économique, dans la logique d'une Communauté fonctionnelle. Le problème de la protection des droits fondamentaux a donné naissance au projet d'édiction d'un catalogue communautaire de droits, mais la Commission et le Parlement ont eux-mêmes concédé que ce processus était un élément d'une Union à construire, et reconnu qu'entre-temps le contrôle fonctionnel exercé par la Cour était suffisant. De manière plus explicite encore, le débat sur les droits politiques fut ouvert par le Parlement et la Commission comme une suite logique de la liberté de circulation. Mais les Etats membres ont refusé de considérer qu'une décision si éminemment politique, touchant au cœur de leurs souverainetés respectives, puisse être résolue de l'intérieur d'une Communauté économique. Chaque fois qu'il fut question d'étendre les droits des citoyens européens, par isopolitie ou par sympolitie, au-delà des

compétences attribuées de la Communauté, la plupart des Etats membres ont invoqué le projet incertain de passage à l'Union politique, mutation indispensable à la reconnaissance d'une institution telle que la citoyenneté. Le registre de l'« Europe des citoyens », construit dans les années soixante-dix et développé tout au long des années quatre-vingt, se présentait comme un palliatif de cette impossible citoyenneté communautaire : pour répondre au besoin de légitimation de l'entreprise européenne que les chefs d'Etat et de gouvernement percevaient avec acuité et inquiétude, et en l'absence d'un vaste projet politique répondant aux canons classiques du parlementarisme, on construisait les discours institutionnels autour de la notion floue d'une Europe du quotidien, censée toucher les citoyens dans leurs aspirations identitaires présumées et dans leurs expériences concrètes, et produire par ce biais leur adhésion à la construction européenne.

La citoyenneté dans la refondation du projet européen : Maastricht (1990-1991)

Le passage de la Communauté à l'Union permettra finalement la reconnaissance d'un statut politique de citoyenneté, défini en termes juridiques au cœur du traité. L'émergence progressive de ce thème au cours des conférences intergouvernementales de 1990-1991, que l'on examine dans ce chapitre, ne s'inscrit pas, en dépit des apparences, dans la continuité de la rhétorique de l'« Europe du citoyen »¹. Il est vrai que l'accent est parfois mis encore, dans les propositions faites à la veille du traité de Maastricht, sur l'« identité européenne » ou sur l'importance de la construction européenne dans la « vie quotidienne des Européens » mais ces arguments sont marginaux. Alors qu'ils faisaient la substance de l'« Europe du citoyen », conçue comme une rubrique rassemblant un ensemble hétéroclite de politiques communautaires bien plus que comme un statut de droits subjectifs, le thème de la « citoyenneté européenne » y recourt comme à des références secondaires, se concentrant au contraire sur les droits des citoyens et leur statut. Le passage de l'« Europe des citoyens » à la « citoyenneté européenne » traduit au plan subjectif une rupture comparable à celle qu'opère la *Aufhebung* de la Communauté économique en Union politique. Comparable dans leurs significations politiques : car le jeu sur les mots et le choix de concepts à résonance fédérale soulignent la volonté des chefs d'Etat et de gouvernement de marquer la refondation du projet européen. Mais comparable aussi dans leurs limites, parce que les Etats membres ne se sont pas toujours donné les moyens de leurs ambitions, ce dont témoigne la portée juridique limitée de la « citoyenneté de l'Union ».

1. La renaissance des ambitions constituantes après 1989

Le concept d'Union européenne a agi sur la construction de l'Europe comme un horizon régulateur : les traités fondateurs, tout occupés à décrire les politiques matérielles des Communautés sectorielles, visaient en leur préambule la perspective lointaine d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples ». Manière de ne pas enterrer définitivement les grandes ambitions

politiques, déçues, qui étaient au fondement du projet, et de concilier les perspectives fédérales des uns et les réticences des autres, en articulant le court et le long terme dans une subtile dialectique. La construction de l'Europe s'est mue dans cet espace mal délimité, entre les objectifs précis d'un côté — chiffrés, dotés de moyens et d'échéances — et les ambitions plus confuses de l'autre.

Dans les années soixante-dix l'idée de transformer les relations qui unissent les Etats membres en « Union européenne » reprit vigueur, et suscita maints rapports et résolutions qui, dans l'immédiat, restèrent lettre morte. Certaines des suggestions contenues dans ces projets, relatives à l'Union économique et monétaire, ou à la Coopération politique européenne, continuèrent d'avancer, mais l'Union qui était censée les rassembler sous l'emblème d'une entité politique visible et cohérente restait dans les limbes.

Le Parlement européen s'était efforcé, avec son projet de traité sur l'Union européenne adopté en février 1984, de rationaliser ces acquis disparates en les agençant dans une « constitution », mais il ne fut pas entendu. Bien au contraire, la « relance » de la construction européenne au milieu des années quatre-vingt eut l'allure d'une voie mineure : le président de la Commission avait pris acte du refus des Etats membres de retrouver les grandes ambitions constituantes des commencements et choisi de privilégier la voie plus modeste, en apparence, de l'achèvement du marché intérieur. L'Acte unique européen fut en quelque sorte au projet de constitution du Parlement ce que le traité de Rome avait été aux projets de Communauté politique trente ans plus tôt, un second choix.

Il faudrait, pour que l'engagement au-delà du marché et de ses politiques d'accompagnement s'affermisse, rien moins qu'une rupture historique et l'effondrement des équilibres géopolitiques qui avaient balisé la vie politique internationale depuis la fin de la seconde guerre mondiale. La décomposition de l'Union soviétique, et avec elle de son camp, la fin de l'équilibre bipolaire qui s'en suivait, la perspective d'une réunification rapide de l'Allemagne et d'un élargissement oriental de la Communauté bouleversaient profondément le projet d'unification européenne. Les chefs d'Etat et de gouvernement virent rapidement leurs analyses converger dans cette « période cruciale » et l'idée d'utiliser l'acquis de la construction européenne pour doter la grande Europe, dont tous les repères s'estompaient, de nouvelles arcanes, s'imposa comme une évidence. La Communauté pouvait être l'architecte de la nouvelle Europe, ce qui la forcerait à son tour à renforcer ses propres fondations ². Ce que disaient, dans l'effervescence et l'inquiétude de la fin de l'année 1989, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Strasbourg :

« Le Conseil européen est conscient des responsabilités qui incombent à la Communauté en cette période cruciale pour l'Europe. Les changements actuels et les perspectives d'évolution en Europe démontrent l'attrait qu'exerce sur de nombreux pays le modèle politique et économique de l'Europe communautaire.

La Communauté doit répondre à cette attente et à ces demandes : sa vocation n'est pas au repliement, mais à l'ouverture et à la coopération, notamment avec les autres Etats européens.

Il est de l'intérêt de tous les Etats européens que la Communauté se renforce et accélère sa marche vers l'Union européenne » ³.

Les dirigeants européens pensaient pouvoir induire des événements qu'ils étaient investis d'une mission politique majeure, qui impliquait la refondation de la Communauté. Deux mois plus tard, le Parlement européen traduisait cette exigence, dans son langage politique traditionnel, comme une nécessité « de transformer rapidement la Communauté européenne en union politique, sur une base fédérale, au-delà du marché unique et de l'Union économique et monétaire » ⁴. Un mémorandum déposé par la Belgique le mois suivant soulignait lui aussi l'opportunité de donner « une nouvelle impulsion à l'Union politique » pour répondre au « climat d'incertitude qui nourrit toutes les spéculations » et considérait que l'acquis communautaire pouvait offrir un « point d'ancrage » si l'on concevait que « ses finalités politiques, qui ont toujours été présentes dans les traités européens, (devenaient) désormais essentielles pour préserver sa crédibilité d'acteur majeur sur la scène européenne » ⁵. Un mois plus tard, au printemps 1990, le président Mitterrand et le chancelier Kohl se faisaient l'écho de ces propos, et les inscrivaient dans une perspective à court terme en suggérant qu'une conférence intergouvernementale soit convoquée pour définir l'Union politique, qui s'assignerait quatre objectifs principaux : « renforcer la légitimité démocratique de l'Union » ; « rendre les institutions plus efficaces » ; « assurer l'unité et la cohérence de l'Union dans les domaines économique, monétaire et politique » et « définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune » ⁶. Les Etats membres semblaient prêts à renouer avec les ambitions constituantes longtemps délaissées et accomplir des réformes institutionnelles qui ne soient plus seulement ponctuelles, comme l'avaient été celles de l'Acte unique européen de 1986, mais qui s'inscrivent dans une structure d'ensemble, dont Mitterrand et Kohl ne cachaient pas qu'elle était, dans leur esprit, de « nature fédérale » ⁷.

Le Conseil européen du 28 avril 1990 évoqua la proposition de doubler la conférence intergouvernementale programmée sur l'Union économique et monétaire d'une autre conférence qui porterait sur l'Union politique. Les premières réticences se firent jour à ce moment, jetant une ombre sur l'apparent consensus constituant. Margaret Thatcher dit clairement ces inquiétudes en appelant ses partenaires à

« ne pas sous-estimer les craintes de certains citoyens britanniques qui interprètent le message de Messieurs Kohl et Mitterrand comme le projet de création d'un Etat « unique et unitaire ». Il est dès lors nécessaire de leur expliquer que cette initiative ne signifie pas la fin des Etats-nations historiques, avec leurs monarchies, leurs chefs de l'Etat, leurs Parlements, leurs ordres juridiques et leurs systèmes électoraux » ⁸.

Avec moins de solennité, mais des inquiétudes égales quant à la renaissance des ambitions fédérales, les délégations danoise et portugaise firent également connaître les limites de leur enthousiasme ⁹. Ces réticences n'étaient pas assez fortes toutefois pour empêcher qu'une majorité se dégage, et le Conseil européen de Dublin, les 25 et 26 juin 1990, put décider, en vertu de l'article 236 CE, la convocation en décembre d'une conférence intergouvernementale sur l'Union politique ¹⁰.

C'est dans ce contexte, marqué par le sentiment partagé par de nombreux dirigeants européens qu'ils traversaient une période historique qui rendait possibles de grandes ambitions politiques, qualifiées sans crainte de fédérales, mais marqué aussi par les avertissements d'une minorité d'Etats membres, que l'idée de la citoyenneté européenne devait émerger. Elle apparaîtrait, dès avant les débuts de la conférence intergouvernementale, comme l'une des manières de répondre au problème du « déficit démocratique » que plusieurs gouvernements, la Commission et le Parlement européen, avaient d'emblée présenté comme l'un des grands défis de cette réforme.

2. La prise de conscience du « déficit démocratique »

Les motifs invoqués par les institutions communautaires et les dirigeants nationaux pour justifier l'accélération du passage à l'Union politique étaient doubles : d'une part tous soulignaient les « responsabilités », voire la « mission », qui incombaient à la Communauté dans un espace européen, et international, en décomposition ; d'autre part ils rappelaient tous que la Communauté souffrait d'un « déficit de démocratie » qui ne pouvait être laissé en l'état. La mutation institutionnelle rendue nécessaire par des facteurs externes devait être saisie comme une opportunité pour résoudre des difficultés internes antérieures.

La Belgique avait ouvert le feu en affirmant dans son mémorandum de mars 1990 que « l'achèvement du marché intérieur et l'union économique et monétaire soulignent le « déficit démocratique » ¹¹ du cadre institutionnel actuel » et en appelant, pour y répondre, à développer les pouvoirs législatifs et de contrôle politique du Parlement européen. Parallèlement à ces suggestions institutionnelles, elle mentionnait parmi les remèdes au « déficit démocratique » un ensemble de mesures relatives aux droits des citoyens : la suppression des contrôles aux frontières internes ; l'inscription dans le traité d'une référence aux droits de l'homme — sans plus de précision — et l'adhésion de la Communauté à la CEDH ; l'adoption d'une procédure électorale uniforme pour les élections européennes, stipulant la faculté « pour tous les citoyens communautaires vivant dans la Communauté de participer aux élections quelle que soit leur nationalité » ; et enfin le droit de vote aux élections locales, sous certaines conditions de résidence, pour les citoyens communautaires à travers l'ensemble du territoire de la Communauté ¹². Le mémorandum belge ne mentionnait pas la citoyenneté, mais il constituait une étape fondamentale parce que la structure de son argument devait subsister tout au long de la conférence intergouvernementale : on ne peut lever le

problème du « déficit démocratique », disait-il en substance, uniquement par des réformes institutionnelles de type parlementaire, celles-ci doivent être complétées par des mesures qui touchent aux droits des citoyens européens.

Le Parlement européen reprit à son compte, un mois plus tard, les deux volets de cette argumentation : d'un côté il regrettait que « les compétences déléguées par les parlements nationaux à la Communauté ne (soient) pas, pour la plupart, exercées par le Parlement européen » ; d'un autre côté il estimait qu'il fallait introduire dans le traité « des dispositions promouvant l'Europe des citoyens » et y transcrire sa *Déclaration des droits et libertés fondamentaux* d'avril 1989 ¹³.

La Grèce appelait elle aussi, dans son mémorandum du 15 mai 1990, à développer les pouvoirs du Parlement européen et à promouvoir les droits du citoyen européen, ce qui passait selon elle par la protection des droits fondamentaux, l'extension de l'égalité de traitement aux droits politiques municipaux et européens — elle levait ainsi les objections qu'elle avait dressées contre cette suggestion tout au long des années quatre-vingt — et « à titre symbolique » la suppression du qualificatif « économique » dans l'appellation de la Communauté européenne ¹⁴. Tous les Etats membres n'ont pas dupliqué pourtant cet argumentaire. Le Royaume-Uni n'a pas déposé de mémorandum, selon sa tactique constante qui consiste à ne pas dévoiler ses plans *a priori* pour conserver plus de marges de manœuvre, mais il apparaîtra clairement au cours des négociations qu'il n'était pas très enthousiaste à l'égard de ces propositions, et que d'autres Etats partageaient ses préventions ¹⁵.

3. La citoyenneté comme réponse constitutionnelle au « déficit démocratique »

Le cours des négociations s'infléchit, sur cette question de la légitimité démocratique, après que le gouvernement espagnol eut déposé une proposition concrète qui portait pour la première fois explicitement sur la « citoyenneté européenne ». Dès le début du mois de mai 1990, le premier ministre espagnol Felipe Gonzalez avait adressé à la présidence irlandaise une lettre dans laquelle il proposait que les conférences intergouvernementales se concentrent sur trois axes : l'Union économique et monétaire, une politique extérieure et de sécurité commune et une citoyenneté européenne, ce dernier point renvoyant à « une liberté illimitée de circulation, d'établissement et d'accès à l'emploi, ainsi (qu'au) droit de vote aux élections locales dans d'autres pays que le sien » ¹⁶. L'économie de cette proposition semblait suggérer que le concept de citoyenneté tiendrait lieu à lui seul de réponse au vaste défi du déficit démocratique, puisqu'il était le seul élément proposé en termes de réformes institutionnelles. L'expression semble en tout cas avoir rapidement fait florès. Au cours des semaines suivantes, le Conseil européen de juin 1990 l'introduisit dans l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale.

« Comment l'Union intégrera-t-elle et étendra-t-elle la notion de citoyenneté communautaire avec les droits spécifiques qui s'y attachent (droits de l'homme, droits politiques et sociaux, liberté totale de circulation et de séjour...) en faveur des citoyens des Etats membres au titre de l'appartenance de ces derniers à l'Union ? » ¹⁷.

La suggestion était formulée en termes interrogatifs, mais la présence du concept de citoyenneté européenne dans le programme de travail de la conférence intergouvernementale dès ce stade préliminaire était un signe qu'elle rencontrait les aspirations de nombreux Etats membres. Il faut souligner d'ailleurs que ce point figurait dans un paragraphe consacré à l'« étendue du champ des compétences », entre une interrogation sur les nouveaux transferts de compétences à consentir à la Communauté et une autre sur l'intégration dans l'Union de coopérations intergouvernementales développées en matière policière et judiciaire. C'est assez dire que les Etats membres concevaient déjà la citoyenneté européenne comme un acte constitutionnel, touchant à leurs souverainetés respectives, et l'un des éléments du « saut qualitatif » que constituerait le passage de la Communauté à l'Union. Mais la formulation de ce point montrait aussi qu'il restait peu clair : il était question d'une « citoyenneté communautaire » et non de l'Union, et ses droits constitutifs étaient énoncés de manière très générale et ouverte.

Le gouvernement espagnol précisa son point de vue en déposant, fin septembre 1990, un mémorandum intitulé *Vers une citoyenneté européenne* ¹⁸. La proposition paraissait s'inscrire dans la continuité de celles formulées sous l'enseigne de l'« Europe du citoyen », le secrétaire d'Etat espagnol pour les Communautés européennes insistant notamment sur le fait que cette citoyenneté devait permettre de « renforcer chez chaque individu la conscience de son appartenance, non seulement à une nation, mais aussi à une communauté plus vaste » ¹⁹, bien dans la ligne des discours identitaires des années quatre-vingt. Mais ce n'étaient qu'arguments de circonstance ; si la proposition espagnole était originale c'était précisément parce qu'elle rompait avec cette rhétorique confuse en suggérant la consécration d'une véritable institution de citoyenneté, inscrite dans le traité et dotée de substance juridique et politique. Et elle fondait cette proposition sur un argument principal qui était d'ordre constitutionnel : « Le passage à l'union politique (...) bouleverse radicalement les données qui avaient prévalu jusqu'ici : il exige la création d'un espace commun intégré, où le citoyen européen aurait un rôle central et fondamental » ²⁰. Il s'agissait de rappeler cet argument maintes fois évoqué au cours des deux décennies précédentes, selon lequel la citoyenneté était l'un des signes constitutionnels de l'existence d'une entité politique, abolissant les limites inhérentes à une communauté fonctionnelle. Mais alors que cette institution avait sans cesse été renvoyée à des perspectives lointaines, le gouvernement espagnol l'inscrivait dans un avenir immédiat. Le « saut qualitatif » qui avait été si souvent envisagé dans le passé était sur le point de s'accomplir, et il rendait possible la reconnaissance d'un lien juridique et politique direct entre les ressortissants

des Etats membres et l'Union, un lien que nul concept ne pouvait mieux exprimer que celui de citoyenneté.

Le mémorandum espagnol évitait soigneusement la référence au fédéralisme, mot dont la seule évocation éveillait la méfiance de certaines délégations, mais la logique de sa proposition était éminemment fédérale : justifier l'institution de la citoyenneté comme un attribut de l'Union politique, et la définir comme une relation politique directe entre les citoyens et l'Union, c'était engager à reconnaître politiquement ce que la jurisprudence de la Cour affirmait depuis trente ans, l'ordre communautaire n'a pas seulement pour sujets les Etats, mais aussi leurs citoyens. La fondation d'un ordre politique sur cette double source, les Etats d'une part et leurs citoyens de l'autre, est une caractéristique centrale des constitutions fédérales. Le secrétaire d'Etat espagnol aux Communautés européennes était parfaitement explicite à cet égard quand il expliquait le sens de cette citoyenneté par référence aux constitutions nationales : « il conviendrait, en effet, de procéder de la même façon que dans le cas des Etats nationaux et de définir, en des termes juridiques clairs les droits et devoirs des individus affectés par les décisions de ce pouvoir (l'Union) » ²¹. Dans cette logique constitutionnelle, où le mimétisme institutionnel est évident, le statut de citoyenneté importait plus que son contenu :

« Une Union européenne exigera en toute logique une citoyenneté européenne à large contenu. Néanmoins, quel que soit le contenu qui soit donné à l'Union au terme de la conférence, il nous semble évident que, dans les circonstances actuelles, il importe de faire dès à présent un pas qualitatif important dans la définition du statut de citoyen européen » ²².

Le gouvernement espagnol suggérait même de dissocier la discussion sur le statut de celle qui porterait sur ses droits constitutifs : l'on consacrerait d'abord la citoyenneté, ce qui revenait à reconnaître politiquement la relation immédiate entre le citoyen et l'Union, et l'on définirait ensuite seulement un *status civitatis* composé de « droits, libertés et obligations » ²³ dont la portée était secondaire par rapport à l'affirmation du statut. L'existence d'une citoyenneté européenne était censée, quel que fût son contenu, contribuer à la légitimation de la construction européenne en faisant symboliquement du citoyen « le centre de référence fondamental de la Communauté » ²⁴. Le gouvernement espagnol arguait d'ailleurs du caractère foncièrement dynamique de la construction européenne pour justifier que le contenu de cette citoyenneté ne soit pas défini *a priori* :

« L'Union politique étant une notion dynamique comportant l'idée d'évolution vers un objectif final, la citoyenneté européenne est également un concept dynamique et évolutif. Les progrès qui seront réalisés pour que l'Union atteigne son objectif final s'accompagneront d'une définition plus précise et plus complète de la qualité de citoyen européen » ²⁵.

En d'autres termes, l'avènement de l'Union ne fermait pas les horizons téléologiques de la construction européenne. Il s'agissait simplement de mettre

en place la structure formelle — l'Union d'un point de vue structurel, à laquelle correspondait la citoyenneté d'un point de vue subjectif — qui permettrait le développement d'une Union, et donc d'une citoyenneté, substantielles. Le gouvernement espagnol utilisait d'ailleurs au passage cet argument dynamique pour insister sur ses propres priorités : « Une véritable Union devra viser à surmonter les inégalités qui subsistent entre les citoyens communautaires du fait qu'ils résident dans des régions différentes de la Communauté »²⁶, soit en termes plus précis à renforcer la politique de cohésion économique et sociale dont l'Espagne attendait beaucoup.

Le concept de citoyenneté européenne renvoyait ainsi, indirectement, à un deuxième registre de légitimation, au-delà des arguments constitutionnels : celui des « avantages » que les citoyens tirent de la construction européenne. Il permettait de reprendre en des termes juridiques plus précis les arguments de l'« Europe des citoyens » : en définissant le *status civitatis*, c'est-à-dire en énonçant des droits constitutifs de la citoyenneté européenne, on pourrait en effet reformuler en termes subjectifs les objectifs de la Communauté. Faire du citoyen le « point de référence obligatoire »²⁷ des actions de l'Union, c'était présenter comme correspondant à ses droits « la sauvegarde de l'environnement, la protection du consommateur, la santé, l'éducation, etc. »²⁸.

La construction du thème de la citoyenneté européenne apparaissait manifestement comme une entreprise de légitimation de la construction européenne, ce qui était dit explicitement quand elle était présentée comme « l'un des trois grands piliers de l'Union européenne », aux côtés de l'Union économique et monétaire et de la PESC, et l'un des « éléments fondamentaux de la crédibilité politique de l'Union politique devant notre opinion publique »²⁹. Ses promoteurs escomptaient qu'en présentant l'Union sous la forme de droits subjectifs, ils la rendraient plus compréhensible pour les citoyens. Son caractère démocratique ne serait pas seulement affirmé à travers l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen, mais aussi en érigeant le citoyen en « fondement même de sa légitimité démocratique », ce qui serait manifesté par l'énonciation de ses droits politiques. La légitimation par les *inputs* — la participation des citoyens aux processus décisionnels — devait, par ce biais, être plus efficace. Il en allait de même pour la légitimation par les *outputs* — les « bénéfiques » que les citoyens tirent des politiques — qui pourraient être formulés sous la forme de droits également. On supposait que les citoyens adhèreraient plus volontiers à la construction européenne si on leur disait qu'ils avaient un « droit à un environnement sain » que s'ils savaient que la Communauté coordonnait les politiques de protection de l'environnement des Etats membres.

L'habileté de cette proposition tenait aussi au fait qu'elle était présentée sur un mode prudent, susceptible de faire l'objet d'un consensus parmi les Etats membres en laissant de côté la question cruciale du contenu des droits de citoyenneté. Elle insistait sur le statut, qui pouvait être plus aisément accepté par les Etats réticents face à l'extension des compétences communautaires, puisqu'il s'agissait essentiellement d'une reconnaissance

symbolique n'impliquant en elle-même aucun droit nouveau et donc aucune nouvelle délégation de compétences. Le gouvernement espagnol le démontrait en suggérant de n'introduire au départ dans le *status civitatis* que des droits « découlant des traités » tels que les libertés de circulation et de résidence. Il y ajoutait la participation politique dans le lieu de résidence — ce dernier aspect étant officiellement soutenu par une proportion croissante des Etats membres — tout en la plaçant dans une perspective graduelle, les difficultés devant être « progressivement surmontées lorsque la propre dynamique de la Communauté et l'évolution des relations des Etats membres la rendront opportune »³⁰, formule suffisamment vague pour n'inquiéter personne. Quant aux droits nouveaux, ils ne seraient reconnus que « parallèlement au transfert à la Communauté de politiques nouvelles » : les Etats les plus soucieux de la préservation de leur souveraineté nationale n'avaient donc pas à craindre que les droits subjectifs soient utilisés comme une voie alternative et subreptice de développement de nouvelles compétences communautaires.

4. La citoyenneté de l'Union comme stratégie subreptice d'intégration ?

La Commission perçut rapidement le « consensus permissif » qui entourait les propositions relatives à la citoyenneté européenne et s'en saisit pour en faire l'une des voies de développement des compétences et des institutions communautaires. Le concept avait l'insigne avantage d'être difficilement réfutable par les Etats membres : il leur était bien plus délicat de dire qu'ils s'opposaient à l'octroi d'un droit à l'environnement sain ou à la protection sociale aux citoyens que de refuser de nouveaux transferts de compétence au nom de l'intégrité de la souveraineté nationale. En formulant de manière ingénieuse cette citoyenneté européenne, on pouvait faire en sorte qu'elle implique des transferts de compétences et des réformes institutionnelles, sans qu'il soit nécessaire d'aborder de front ces questions sensibles.

C'est ce raisonnement stratégique qui semble avoir guidé la Commission dans son rapport sur l'Union politique déposé en octobre 1990. Reprenant à son compte l'argument avancé par plusieurs délégations nationales, elle présentait la citoyenneté comme l'une des deux voies de renforcement de la légitimité démocratique de l'Union, parallèle aux réformes institutionnelles visant, quant à elles, à accroître les pouvoirs parlementaires³¹. Et pour mieux aider à baliser les discussions intergouvernementales, elle présentait un statut de citoyenneté de l'Union sous la forme d'un nouveau titre du traité, où la citoyenneté était définie en douze articles, que la Commission considérerait comme une simple mise en forme de la proposition espagnole, sans intervention de sa part quant au fond. L'initiative s'avérerait fructueuse : le gouvernement espagnol présenterait trois mois plus tard son propre projet de texte, en des termes très proches de ceux de la Commission³², et les deux documents serviraient de base aux négociations entre les délégations

nationales au cours du mois de mars 1991³³. On peut regrouper les droits qu'ils contiennent, à des fins analytiques, en trois catégories.

Un certain nombre d'articles constituent le *cadre formel* de la citoyenneté européenne. On trouve d'abord le principe qui énonce l'existence de ce statut et en subordonne la possession à celle de la nationalité de l'un des Etats membres (art. 1 et 1)³⁴. La citoyenneté de l'Union doit être comprise comme une citoyenneté d'attribution ; ses propositions n'envisageaient pas de s'immiscer dans les législations sur la nationalité des Etats. Viennent ensuite les articles qui définissent la mise en œuvre des droits constitutifs de ce statut. La Commission l'avait conçue de manière ambitieuse, en combinant deux techniques. Un article exposait, on y reviendra, les procédures décisionnelles à utiliser pour mettre en œuvre les droits (art. 10 et 10). Un autre instituait un « médiateur » dans chacun des Etats membres investi d'une double mission : informer les citoyens de leurs droits et les « assister auprès des institutions administratives de l'Union et des Etats ainsi que pour faire valoir ces droits devant les instances judiciaires » (art. 9 et 9) ; il s'agissait en quelque sorte de nommer dans chaque Etat un « Monsieur citoyenneté européenne » chargé d'assurer la mise en œuvre de ce statut par des moyens qui restaient mal définis. Enfin parmi ces dispositions procédurales figurait un article organisant la révision du contenu de ce *status civitatis* (art. 12 et 1). Puisque la citoyenneté avait été conçue comme une institution dynamique, destinée à s'amplifier au fur et à mesure de l'approfondissement de l'intégration européenne, il convenait de prévoir un mécanisme décisionnel qui organise ce dynamisme. Les propositions de la Commission et de la délégation espagnole faisaient preuve d'orthodoxie constitutionnelle à cet égard en prévoyant que l'adjonction de nouveaux droits supposerait l'unanimité au Conseil et l'avis conforme du Parlement européen, mais réservaient l'initiative à la Commission.

Une deuxième catégorie de droits rassemblait, dans ces propositions, les éléments de ce que l'on a appelé l'*isopolitie*, c'est-à-dire l'étendue de l'égalité de traitement entre ressortissants communautaires au regard du droit des Etats membres. La citoyenneté européenne s'entendait donc d'abord d'une ouverture réciproque des citoyennetés nationales. Ce principe était matérialisé par un nouvel article prohibant les discriminations en vertu de la nationalité, étendu aux faits des personnes privées (art. 3 et 5). Il était également consacré par l'extension de la liberté de circulation et de séjour, qui n'était plus limitée aux travailleurs, mais octroyée à tous les « citoyens » communautaires (art. 4 et 6). Et il s'étendait encore à certains droits politiques, comme cela avait été suggéré par plusieurs délégations nationales, au travers du « droit (du citoyen de l'Union) de vote aux élections municipales et aux élections européennes au lieu où il réside depuis au moins (...) ans » (art. 5 et 7). La Commission était prudente, laissant de côté le droit d'éligibilité et prévoyant une condition de résidence, qu'elle se gardait de définir. Elle faisait preuve de plus d'audace en revanche en mentionnant parmi ces droits politiques celui de « participer à des associations et groupements politiques » : il peut paraître logique que les droits politiques

impliquent la jouissance de ces libertés publiques indispensables à leur exercice, mais on verra que cette question était loin de faire l'unanimité parmi les Etats membres. Enfin un article étendait l'isopolitie à la protection diplomatique, en prévoyant que le ressortissant d'un Etat membre puisse se prévaloir de la protection d'un autre Etat membre hors de l'Union (art. 8 et 8). Les deux propositions envisageaient même qu'ils pussent se prévaloir de la protection de l'Union elle-même, ce qui entrerait dans une logique de sympolitie et supposait que l'Union fût dotée de la personnalité juridique et de moyens diplomatiques.

Une troisième catégorie de droits, enfin, consacrait ce que l'on a qualifié de *sympolitie* : ils donnaient une substance aux relations directes entre les citoyens et l'Union que ce statut était censé consacrer. Il s'agissait d'abord des droits fondamentaux. La Commission et la délégation espagnole divergeaient sur les modalités à ce propos : la première adoptait une formule restrictive par rapport au contrôle que la Cour exerçait déjà, en suggérant que l'Union fasse sienne la CEDH (art. 2), alors que la Cour avait pour habitude de se référer, en construisant ses principes généraux, à des sources plus larges et d'opérer notamment une sélection qualitative parmi les traditions constitutionnelles des Etats membres. La délégation espagnole en revanche semblait entériner cette jurisprudence en posant que « L'Union et les Etats membres respectent les droits fondamentaux tels qu'ils résultent en particulier des constitutions des Etats membres et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que l'Union fait sienne » (art. 2). Elle ajoutait d'ailleurs que l'Union devait poser les conditions dans lesquelles les ressortissants de pays tiers pourraient bénéficier de ces droits fondamentaux. Dans la mesure en effet où cet article figurait au titre de la citoyenneté, et celle-ci étant réservée aux nationaux des Etats membres, l'Union pouvait paraître n'offrir aucune garantie aux tiers.

Le dernier ensemble de droits contenus dans ces propositions, qui relève lui aussi d'une logique de sympolitie, était le plus confus et fut, partant, le plus sujet à polémiques. Il recouvrait des matières dépassant, ou au moins extrapolant, l'acquis communautaire, et qu'il pouvait sembler impossible de contenir. La Commission distinguait deux catégories d'articles dans ce sens : d'une part des droits à proprement parler, tel que le « droit de participer à l'expression de sa culture » (art. 6) et le « droit à un environnement sain » (art. 7) ; d'autre part des « objectifs » de l'Union, qui s'entendaient de droits à réaliser « de façon progressive », tels que le « droit à l'égalité des chances et de traitement et le bénéfice des droits sociaux », le « droit à la protection de sa santé » ou une « obligation de solidarité (...) s'exprimant par le respect de la dignité de chacun et le rejet de toute forme d'exclusion » (art. 11). Le contraste entre ces dispositions et celles, infiniment plus précises, concernant les droits d'isopolitie ne peut manquer de surprendre. Quelle peut bien être la portée juridique de ces droits et objectifs sociaux, culturels, environnementaux... ? Les dispositions relatives à la mise

en œuvre de ces articles (art. 10) éclairent partiellement les intentions de la Commission. Ils ne concernent pas les « objectifs » dont la portée est résolument confuse, mais les droits à la culture et à l'environnement semblent être considérés comme devant être dotés d'effet direct puisque des mesures sont dites nécessaires pour en « faciliter l'exercice effectif » seulement, et ne sont donc pas indispensables à leur mise en œuvre. La Commission se gardait d'ailleurs de préciser quelle procédure décisionnelle devait être utilisée pour adopter ces mesures. Elle se contentait de préciser qu'elle se réservait l'initiative et entendait consulter le Comité économique et social. Le choix entre l'unanimité et la majorité qualifiée, la simple consultation du Parlement européen, la codécision ou l'avis conforme, était laissé aux Etats membres.

On peut se demander si l'intention de la Commission n'était pas, en énonçant des « droits » d'effet direct et des « objectifs » à réaliser progressivement, d'ouvrir deux nouvelles voies d'intégration : d'une part elle aurait elle-même pu trouver là de nouvelles bases juridiques pour lancer des politiques communautaires — au moins en matière de protection de l'environnement et de culture — et d'autre part ces droits auraient pu être invoqués par leurs titulaires devant la Cour, celle-ci en usant pour consacrer l'existence de compétences implicites. La relative distance prise à cet égard par la proposition espagnole semble confirmer cette hypothèse. Là aussi des droits au contenu incertain étaient reconnus, tel qu'un « droit à l'égalité des chances et au plein développement de ses aptitudes dans son environnement habituel » (art. 4. 1). Mais la portée en était définie avec plus de rigueur : d'une part il devait s'agir d'un critère d'impact, l'Union ayant l'obligation d'en tenir compte dans la formulation de ses politiques ; d'autre part cela devait être une base juridique pour l'adoption de « mesures appropriées ». En évitant la formule qui dit que ces mesures « facilitent l'exercice effectif » de ces droits, et en affirmant au contraire qu'elles « contribuent à sa réalisation », la proposition espagnole considérait ces mesures complémentaires comme indispensables à leur mise en œuvre, ce qui revenait à priver ce droit d'effet direct ³⁵. Par ailleurs elle ne cachait pas ses ambitions en proposant que toutes les mesures d'application soient adoptées sur proposition de la Commission, à la majorité qualifiée au Conseil et en codécision ou coopération avec le Parlement européen (art. 10). Enfin, la Commission et la délégation espagnole se rejoignaient pour considérer que la citoyenneté de l'Union devait être inscrite dans le traité communautaire « et non seulement dans le préambule ou les articles liminaires, dits d'« objectifs », de façon à souligner qu'ils comportent des moyens de mise en œuvre et non seulement des dispositions déclaratoires » ³⁶. Elles s'accordaient aussi à reconnaître que, pour marquer la signification symbolique de cette institution nouvelle, il convenait de lui consacrer un nouveau titre du traité, à insérer après les principes et avant les politiques, comme un trait d'union entre les ambitions et les moyens de l'Union.

Il est difficile de dire avec certitude si ces propositions, et celle de la Commission en particulier, avaient été conçues comme une stratégie

d'intégration subreptice visant au développement de compétences implicites, au renforcement du rôle de la Commission et du Parlement et au développement de l'intégration par des voies judiciaires, mais l'hypothèse peut au moins être posée. De nombreux indices témoignent qu'elles ont été conçues comme telles par plusieurs Etats membres, qui s'en sont méfié et ont veillé à réduire la portée de cette citoyenneté.

5. La citoyenneté de l'Union : un compromis communautaire typique

L'analyse des compromis intergouvernementaux, et en particulier des décisions cruciales prises lors des conférences intergouvernementales, pose un problème méthodologique dû à un fait simple : la rareté des sources. Menées sur un mode diplomatique, pauvres en documents écrits, ces négociations laissent peu de traces publiques, et leurs acteurs sont avares de commentaires ³⁷. Aucune des études empiriques de la conférence intergouvernementale sur l'union politique de 1991 n'a pu mettre entièrement au jour les détails des débats sur la citoyenneté de l'Union ³⁸. L'on est condamné à cet égard, comme souvent quand il s'agit de comprendre la logique de compromis opérés entre un nombre restreint de personnes à l'abri du public, aux raisonnements hypothétiques.

On connaît au moins le film des événements. Dans une lettre adressée à la présidence le 10 décembre 1990, le président Mitterrand et le chancelier Kohl endossent les propositions relatives à la citoyenneté de l'Union émises quelques mois plus tôt par Felipe Gonzalez et développées entre-temps par la Commission.

« Nos propositions sur la légitimité démocratique, écrivent-ils, portent notamment sur les points suivants : la citoyenneté européenne : le traité devrait définir les fondements et conditions de l'instauration d'une véritable citoyenneté européenne, prenant en considération les propositions faites par le gouvernement espagnol » ³⁹.

Sont ensuite mentionnés comme autres éléments de légitimation démocratique, dans la logique qui prévaut depuis les premiers débats, les pouvoirs législatifs et de contrôle politique du Parlement européen, et l'implication des parlements nationaux. On notera que, concernant la citoyenneté, Mitterrand et Kohl passent sous silence l'avis de la Commission, qui leur a pourtant été transmis deux mois plus tôt. Ils n'évoquent que la suggestion de leur collègue Felipe Gonzalez. Une semaine plus tard le Conseil européen de Rome (14 et 15 décembre 1990) « demande à la conférence d'accorder une attention particulière aux aspects relatifs à la légitimité démocratique » et notamment « à la citoyenneté européenne » ⁴⁰, dont il donne une première définition assez large. Il « note avec satisfaction que les Etats membres sont d'accord pour que la notion de citoyenneté européenne soit examinée » et invite la conférence à « examiner dans quelle mesure les droits ci-après pourraient être consacrés dans le traité » :

« droits civiques : participation aux élections du Parlement européen dans le pays de résidence ; participation éventuelle aux élections municipales ;

droits sociaux et économiques : libre circulation et droit de séjour indépendamment du fait que l'on exerce ou non une activité économique, égalité des chances et de traitement pour tous les citoyens de la Communauté ;

protection commune des citoyens de la Communauté hors des frontières de celles-ci »⁴¹.

La « possibilité d'instituer un mécanisme pour la défense des droits des citoyens en ce qui concerne les questions communautaires (« ombudsman ») » est aussi envisagée. Il ne s'agit encore que d'une invitation à examiner des droits, et certains d'entre eux sont formulés sur un mode prudent (« participation *éventuelle* aux élections municipales », pour laquelle « une attention appropriée devrait être accordée aux problèmes particuliers que connaissent certains Etats membres »), mais déjà le champ de la citoyenneté se réduit : il n'est plus question de la protection des droits fondamentaux, pourtant évoquée dans les mémoranda de plusieurs délégations nationales sous l'enseigne de l'« Europe des citoyens », ni moins encore des droits à la culture, à l'environnement, à l'épanouissement personnel... Bref ce sont tous les éléments de sympolitie qui sont écartés, la citoyenneté européenne se réduisant alors à un principe de non-discrimination en vertu de la nationalité prudemment étendu au-delà de la sphère socio-économique, mais qui ne constitue pas pour autant un lien juridico-politique direct entre les citoyens et l'Union.

1. Les réticences nationales

Cette réduction des ambitions relatives à la citoyenneté s'explique par les réticences manifestées très tôt par certaines délégations nationales, de manière plus ou moins claire. Dans son mémorandum du mois d'octobre 1990, par exemple, le Danemark laissait complètement de côté la question de la citoyenneté — alors que le thème figurait à l'agenda de la conférence depuis le Conseil européen de juin 1990 — même s'il évoquait ici et là quelques éléments qui y étaient rattachés dans les débats, tels que l'institution d'un médiateur, les droits politiques aux élections municipales...⁴². La délégation portugaise quant à elle évoquait, sous une rubrique intitulée « Rapprocher l'Europe du citoyen », la liberté de circulation et de séjour, la participation aux élections locales dans le pays de résidence et la protection diplomatique, tout en notant que la notion de citoyenneté européenne ne devait pas « donner lieu à des ambiguïtés dans ses rapports avec la citoyenneté nationale »⁴³. L'ensemble des documents disponibles quant aux positions des Etats membres montre qu'ils s'entendaient en tout cas pour séparer le thème de l'extension des compétences dans les domaines sociaux, culturels, environnementaux... de celui de la citoyenneté. Il n'était

pas question, en d'autres termes, d'utiliser ce concept, présumé séduisant pour une partie des opinions publiques, comme une manière déguisée d'opérer de nouveaux transferts de compétence. Plusieurs délégations ont d'ailleurs, semble-t-il, explicitement dénoncé les ambiguïtés relatives à la justiciabilité de certains articles contenus dans les propositions de la Commission et de la délégation espagnole ⁴⁴ ; les craintes étaient fortes de voir le droit communautaire progresser dans un dialogue entre les citoyens et la Cour qui échapperait au contrôle des gouvernements. On verra au chapitre suivant que les débats postérieurs au traité de Maastricht confirment la présence de ces inquiétudes dans plusieurs Etats membres.

La manière dont le premier ministre britannique John Major a présenté l'état d'avancement de la conférence devant son Parlement montre, à défaut de source plus directe, quelles réticences le concept de citoyenneté européenne pouvait susciter dans son gouvernement. Il est significatif que, s'exprimant en novembre 1991, quand les travaux de la conférence sont pratiquement terminés et quand le chapitre relatif à la citoyenneté de l'Union est en tout cas définitivement rédigé, il ignore complètement cette institution. L'essentiel de son argument tourne autour d'un élément : il annonce avec fierté que le projet de la présidence néerlandaise qui visait à intégrer tous les nouveaux domaines de coopération dans le pilier communautaire a été rejeté, alors que cela eût constitué « une avancée massive vers une structure fédérale centralisée » ⁴⁵. Un tel projet, dit-il, « est peut-être apprécié par certains de nos partenaires européens, mais il est impensable pour nous ». « Ils acceptent l'idée d'une Fédération européenne. Cela n'a jamais été notre cas ». L'ensemble de l'argumentation de John Major tourne autour de cet aspect, largement symbolique, des choses. « Pour la plupart de nos partenaires de la Communauté, les définitions ne sont pas aussi importantes qu'elles le sont pour nous ». Rien d'étonnant dès lors qu'il passe sous silence la notion de citoyenneté européenne, sa définition résonnant trop clairement, quel que soit son contenu, comme un écho au fédéralisme. Il y a plus qu'un simple enjeu rhétorique derrière cette dénonciation du fédéralisme, rythmée par de nombreuses invocations de la souveraineté nationale. Le premier ministre britannique refusait divers aspects précis du projet d'union « à vocation fédérale » comme disait la lettre Mitterrand-Kohl, qui sont autant d'arguments qu'il aurait pu, et a sans doute, opposés au concept de citoyenneté de l'Union. D'abord il entendait « contenir l'extension des compétences communautaires » ⁴⁶. Certains éléments, que d'autres auraient pu présenter comme des avancées dans les droits des citoyens européens, lui apparaissaient comme des empiètements sur les droits des citoyens britanniques.

« pour ne prendre qu'un exemple parmi les compétences existantes : la directive sur le temps de travail. Cela rendrait illégal le fait de travailler plus de 48 heures par semaine. (...) Cela interférerait avec le *droit* des individus de décider combien de temps ils travaillent et les empêcherait de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille » ⁴⁷.

John Major entendait bien aussi assurer que, si de nouvelles matières devaient faire l'objet de coopérations dans les domaines qui relèvent de la souveraineté des Etats, « elles restent hors de portée de la juridiction de la Cour de justice. Cela signifie qu'il n'y aura pas d'autorité supranationale pour juger des décisions prises par les Etats membres »⁴⁸. S'il avait voulu suivre ces préceptes à la lettre, John Major aurait dû s'opposer purement et simplement à l'institution de la citoyenneté, quelle que fût son contenu, car en dépit de ses dénégations, elle a bien engendré des extensions de compétence et elle figure dans le pilier communautaire soumis à la juridiction de la Cour. Mais là n'est pas l'essentiel : l'intérêt de cet argument c'est de montrer que l'idée de citoyenneté soulevait deux types d'objections. D'abord elle avait une résonance politique trop forte, rappelant la « vocation fédérale » de l'Union. Ensuite elle apparaissait à certains comme une manière indirecte d'étendre les compétences communautaires. Ces réticences n'étaient d'ailleurs pas propres au Royaume-Uni. Les débats de ratification devaient révéler plus tard que la citoyenneté européenne suscitait des inquiétudes similaires en France, au Danemark, en Belgique et au Luxembourg, bien au-delà des milieux nationalistes.

On ne peut reconstruire point par point les débats entre les délégations nationales en raison de la rareté de sources. Mais le portrait des positions nationales que l'on a rapidement brossé et l'économie du traité elle-même, tracent les contours du compromis atteint. Il l'était dès le 17 avril 1991, et l'on en trouve la trace formelle dans le projet de traité déposé par la présidence luxembourgeoise le 18 juin 1991⁴⁹ qui, à quelques nuances près, est identique à la version finale. En forçant un peu le trait, on pourrait dire que la citoyenneté de l'Union fit l'objet de l'un de ces compromis, récurrents dans l'histoire communautaire, entre « fédéralistes » et « intergouvernementaux ». Les premiers ont obtenu gain de cause en faisant inscrire la citoyenneté dans le traité, concession symbolique marquant le « saut qualitatif » accompli, tandis que les seconds ont circonscrit la notion en la vidant largement de son contenu.

2. Concessions de principe...

La décision d'inscrire dans le traité une institution formelle de citoyenneté pouvait s'interpréter de diverses manières. Si le statut ne s'accompagnait d'aucun droit spécifique, son énonciation serait un acte purement formel, puisque le traité lui-même reconnaissait déjà l'ébauche d'une « citoyenneté communautaire » en organisant l'adoption d'actes normatifs directement applicables et des voies de recours directes à la Cour, celle-ci ayant d'ailleurs développé ce statut de « sujet du droit communautaire ». Enoncer une citoyenneté européenne, tout en continuant de subordonner la liberté de circulation et de séjour, l'égalité de traitement... au statut économique des ressortissants des Etats membres, c'était simplement donner un nouveau nom à un statut qui existait déjà. Si en revanche des droits antérieurs étaient inscrits sous la rubrique de la citoyenneté, sans plus de

précision, cela revenait à les universaliser. Tout citoyen, quel que fût son statut économique, aurait pu en bénéficier. D'un point de vue juridique, l'institution de la citoyenneté n'avait de sens qu'en fonction de l'étendue des droits qui y étaient rattachés.

Mais au-delà de sa portée juridique, ce statut pouvait aussi avoir une signification symbolique. Même si rien n'était modifié dans leurs droits, les ressortissants des Etats membres ne percevaient-ils pas la Communauté/Union sous un jour nouveau si on leur disait qu'ils en étaient désormais citoyens ? L'institution d'une citoyenneté n'était-elle pas en elle-même, comme l'avait suggéré le gouvernement espagnol, une reconnaissance politique de la nature fédérale de la Communauté, que plusieurs Etats membres s'étaient ingéniés depuis si longtemps à nier ? Consacrer une relation politique directe entre les citoyens et la Communauté/Union, c'était au minimum admettre que cette entité était plus qu'une organisation internationale classique, dont les seuls sujets souverains sont les Etats. Le traité de Maastricht ne comporterait ni structure ni appellation fédérales, mais sa citoyenneté serait un signe de cette nature constitutionnelle, en sorte que ceux qui avaient appelé à reconnaître la nature fédérale de l'Union politique et ceux qui l'avaient refusée puissent chacun faire valoir leur point de vue.

La discussion relative au qualificatif de cette citoyenneté révélait d'ailleurs la présence de ces questions sous-jacentes : la citoyenneté serait-elle « européenne », « communautaire » ou « de l'Union » ? La proposition de la délégation espagnole semblait laisser délibérément de côté la question de la nature constitutionnelle de l'union politique en optant pour l'expression souple de « citoyenneté européenne ». La Commission choisit l'appellation « citoyenneté de l'Union », mais elle espérait que le développement de l'union politique se fasse à l'intérieur de la Communauté : de nouvelles compétences seraient consacrées dans le cadre communautaire, et soumises à ses procédures, et la Communauté elle-même, aux institutions supranationales renforcées, serait l'Union politique. Le choix de l'une ou l'autre expression était donc équivalent, seule la nouveauté du terme « Union » justifiant que l'on opte pour lui. Le Parlement européen, pour sa part, partageait le projet de développement uniforme et interne à la Communauté, mais préférait l'appellation « citoyenneté communautaire »⁵⁰. Plusieurs Etats membres étaient hostiles à cette perspective, et exigèrent, puis obtinrent, que la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité intérieure se fasse en dehors de la Communauté, selon des modalités intergouvernementales propres. La présidence néerlandaise (juin-décembre 1991) essaierait encore de faire négocier les Etats membres autour d'un projet de Communauté unique, comportant une « citoyenneté communautaire », mais son texte ne fut pas pris en considération⁵¹. Dès lors qu'il fut acquis que l'Union comporterait différents « piliers », dont l'un serait la Communauté et les autres des arrangements intergouvernementaux *ad hoc*, pouvait-on encore qualifier la citoyenneté de communautaire, sans la réduire à un aspect limité de l'union politique ? Sans doute cette appellation aurait-elle souligné le

caractère intergouvernemental des deux piliers extra-communautaires — en limitant la citoyenneté au pilier le plus « fédéral », la Communauté —, mais elle eût été logique puisque les deux piliers intergouvernementaux ne produisent pas de droits subjectifs et sont largement soustraits au contrôle de la Cour, et puisque ce statut est inscrit dans la partie relative à la Communauté elle-même. D'autant qu'il fut convenu de supprimer le qualificatif « économique » de la Communauté européenne, qui aurait pu paraître en contradiction avec la connotation politique de la citoyenneté. Les Etats membres optèrent finalement pour l'appellation « citoyenneté de l'Union » pour des motifs, semble-t-il ⁵², exclusivement symboliques : ils avaient conscience de l'absurdité, en termes juridiques, de rattacher la citoyenneté à l'Union, mais il leur semblait sans doute que la « Communauté » était trop marquée par ses origines fonctionnelles, et que l'Union soulignait mieux le « saut qualitatif » accompli. Ce choix sémantique confirme la portée largement symbolique de la citoyenneté : elle était un emblème du « saut qualitatif » accompli, au même titre que la suppression du qualificatif économique de la Communauté et le choix de l'appellation Union pour la structure d'ensemble.

3. ...et restrictions pratiques

Le sens de ce compromis autour de la citoyenneté ne se perçoit clairement que si l'on examine les droits qui la constituent. C'est à partir de là que l'on peut dire si le statut est une simple reformulation de l'acquis antérieur, ou si sa nouveauté dépasse la portée symbolique du concept.

Tous les Etats étaient d'accord, semble-t-il, pour écarter les articles qui, dans les propositions de la Commission et du gouvernement espagnol, ouvraient la voie à de nouvelles compétences aux limites indéfinissables — tel que le droit à l'épanouissement personnel... Et cela bien que la plupart d'entre eux fussent favorables à la reconnaissance de nouvelles compétences : ils acceptaient qu'elles soient définies, mais pas présentées comme des attributs de la citoyenneté. Car cela aurait pu avoir deux ordres de conséquences. D'une part, certains craignaient que ces articles soient une porte ouverte à la reconnaissance de droits subjectifs et de compétences implicites par la Cour, dont ils ne contrôlèrent plus le développement. D'autre part, il pouvait paraître politiquement maladroit de qualifier de « droits » des objectifs dont on savait qu'ils seraient difficilement atteints, créant un risque de déception, ou de mobilisation, des opinions publiques.

La plupart des Etats membres convergeaient également pour laisser de côté la question des droits fondamentaux ⁵³. Comme il avait été souligné à de multiples reprises depuis les réflexions des années soixante-dix sur ce sujet, inscrire les droits fondamentaux dans le titre relatif à la citoyenneté eût posé le problème du statut des ressortissants des pays tiers. La solution que suggérait le gouvernement espagnol supposait que les Etats se mettent d'accord pour définir ensemble un statut des tiers, ce qui pouvait être fastidieux et faisait craindre à certains d'entre eux une harmonisation des

législations sur les étrangers. La solution la plus simple consistait dès lors à dissocier les deux questions, à définir d'un côté la citoyenneté, réservée aux nationaux, et de l'autre les droits fondamentaux, garantis à tous. Ce qui avait aussi l'avantage, pour les Etats les moins enthousiastes à l'égard de la citoyenneté européenne, de ne pas lui donner un contenu trop substantiel et solennel. Les Etats membres n'estimaient pas non plus nécessaire de citer à nouveau, dans le titre sur la citoyenneté, le principe de non-discrimination en vertu de la nationalité, qui était formulé quelques lignes plus haut dans le traité (à l'article 7, juste avant les articles 8 et suivants qui constituent le titre sur la citoyenneté). Ces dispositions n'étaient pas écartées par les Etats membres, mais elles furent traitées ailleurs dans le traité : la question de la protection des droits fondamentaux fut abordée à travers le nouvel article F § 2 qui posait que

« L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

Il est vrai que cet article figurait hors du pilier communautaire et n'était donc pas en principe justiciable, ce qui n'était qu'une reconnaissance partielle de la jurisprudence de la Cour. Mais cela ne l'a pas empêché de poursuivre son travail et les Etats membres l'ont finalement accepté plus nettement en étendant dans le traité d'Amsterdam la compétence de la Cour à cet article F § 2.

Ces matières n'étaient d'ailleurs pas totalement dissociées de la citoyenneté puisque son premier article opérait un lien entre le statut et ces droits qui n'y étaient pas mentionnés, en précisant que « Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité ». On peut se demander d'ailleurs pourquoi les Etats membres ne se sont pas contentés, à l'instar du projet de traité du Parlement européen de 1984, de cette définition formelle de la citoyenneté, qui avait le mérite, comme l'avait souligné le gouvernement espagnol, d'éviter les difficiles débats sur son contenu. Il est curieux qu'ils aient opté à la fois pour une formule qui renvoie à un patrimoine de droits figurant ailleurs dans le traité et pour une énonciation, sous le titre de la citoyenneté, de certains d'entre eux. Il faut sans doute y voir la volonté des Etats membres de donner un peu de visibilité à cette nouveauté, en dépit de leurs réticences à l'égard de son développement, en évitant de la présenter comme une catégorie vide.

Quels droits les Etats membres ont-ils jugé nécessaire d'inscrire sous ce titre nouveau, et quelle signification cela recouvre-t-il ? L'accord s'est fait, dès les mois de mars et avril 1991, sur un ensemble de droits qui étaient discutés depuis une vingtaine d'années dans la Communauté. S'il paraît limité, il n'en constitue pas moins un déblocage spectaculaire de dossiers sensibles longtemps reportés *sine die*. Mais les concessions n'ont été

possibles, nouvelle manifestation de l'art du compromis communautaire, que parce qu'elles ont été strictement encadrées.

Il fut d'abord convenu que l'attribution de cette citoyenneté serait subordonnée, comme l'avaient suggéré le gouvernement espagnol et la Commission, à la possession de la nationalité d'un Etat membre. En décider autrement eût été délicat, car les Etats membres continuent de considérer que l'octroi de leur nationalité est une marque majeure de leur souveraineté.

Le premier droit substantiel de la citoyenneté de l'Union est celui de « circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres » (art. 8 A). A première vue, il s'agit d'une avancée majeure, puisque l'on a vu que l'idée d'étendre ces libertés fondamentales au-delà des travailleurs s'était longtemps heurtée aux réticences de la plupart des Etats membres. Mais cette concession s'accompagne de précautions : d'abord il est précisé que ces droits s'exercent « sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application », ce qui peut paraître ne lever aucune des limitations mises par les directives de 1990 à la jouissance de ces droits. La doctrine est en tout cas, on y reviendra, partagée sur cette question. Ensuite les Etats membres n'ont pas repris à leur compte, alors que la synthèse de la présidence luxembourgeoise du 17 avril 1991 l'avait suggéré ⁵⁴, l'idée ancienne d'élaborer un treizième régime de protection sociale, commun aux Etats membres et destiné aux citoyens migrants, de manière à lever les conditions de revenus qui limitent la jouissance de ces droits sans faire craindre à certains Etats les conséquences budgétaires des migrations présumées de citoyens indigents. On peut donc légitimement se demander, à la lecture de ce premier droit de citoyenneté, s'il apporte une valeur ajoutée par rapport à l'acquis antérieur, ou s'il se contente de le reformuler.

Il reste que la liberté de circulation et de séjour est le droit cardinal de la citoyenneté de l'Union : elle est la condition *sine qua non* de la mobilité des citoyens, qui leur permet de vivre dans un autre Etat membre que le leur et d'y jouir des autres droits de la citoyenneté de l'Union. Ceux-ci sont en effet, dans leur quasi-totalité, des droits d'isopolitie, des droits qui ne sont pas d'origine communautaire ni opposables à la Communauté mais découlent du droit des Etats et leur sont opposables. Ainsi en va-t-il du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes dans l'Etat de résidence (art. 8 B). La nouveauté du traité à cet égard n'est pas de créer ces droits, mais de permettre de les exercer sur l'ensemble du territoire de l'Union ; la citoyenneté de l'Union les détache partiellement de la nationalité — partiellement seulement puisqu'il faut tout de même être ressortissant d'un Etat membre pour en bénéficier — et les soumet à un critère de résidence. Ces droits ne sont pas « octroyés *en plus* de ceux reconnus par les Etats, mais seulement *en remplacement* de ceux-ci lorsqu'une résidence étrangère a pour effet d'en interdire l'exercice » ⁵⁵. La citoyenneté de l'Union s'interprète dès lors comme un principe de substitution de droits d'un Etat à ceux d'un autre, et non comme un principe d'attribution de droits nouveaux.

Que les Etats membres aient accepté cette innovation ne laisse pas d'étonner si l'on se souvient des réticences qu'ils avaient émises à l'égard de ces propositions tout au long des années soixante-dix et quatre-vingt. Cela s'explique en partie par les limites de cette extension : les suggestions faites par plusieurs délégations nationales, et reprises par les propositions de la délégation espagnole et de la Commission, d'accompagner ces droits politiques de la reconnaissance des libertés publiques — liberté d'expression et d'association, d'adhésion à un parti politique... — n'ont pas été suivies. Et les Etats ont subordonné la mise en œuvre de ces droits à un processus de décision où ils se réservaient un certain contrôle, puisque les mesures d'application devaient être adoptées à l'unanimité au Conseil. Enfin ils ont prévu, pour permettre aux Etats les plus réticents d'accepter cette concession, le Luxembourg et la Belgique en l'occurrence, des possibilités de dérogations qui atténuent la portée de cette isopolitie.

Ils ont aussi étendu l'isopolitie à la protection par les autorités diplomatiques et consulaires (art. 8 C). Cela permet au ressortissant d'un Etat membre se trouvant hors de l'Union de demander la protection des autorités d'un autre Etat membre. Solution radicalement différente de celle qui eût consisté à confier la protection diplomatique à l'Union elle-même, formulée par plusieurs délégations, mais qui impliquait que l'Union fût dotée de la personnalité juridique, et surtout d'une politique étrangère et d'une infrastructure diplomatique substantielle, lesquelles étaient perçues comme concurrentes des structures nationales et refusées par la quasi-totalité des Etats membres.

Deux droits seulement dépassent la logique d'isopolitie pour tendre vers celle de la sympolitie : le droit de pétition devant le Parlement européen et le droit de s'adresser au médiateur (art. 8 D). Il s'agit bien, dans ce cas, de relations directes entre les citoyens et l'Union, et plus seulement entre les citoyens d'un Etat et un autre Etat. Mais il s'agit aussi de droits que l'on qualifie de « secondaires » : en eux-mêmes ils ne donnent au citoyen aucun droit substantiel mais permettent seulement de faire respecter les droits. Ce sont, en d'autres termes, plus des garanties de droits que des droits à proprement parler. Ce qui est en soi révélateur de la manière dont les Etats membres conçoivent la structure constitutionnelle de l'Union : la citoyenneté européenne ne crée pas des droits supranationaux, mais des garanties supranationales de l'ouverture des droits nationaux. La logique d'encadrement communautaire de droits qui sont mis en œuvre dans le cadre national n'est pas sans rappeler, d'ailleurs, le rôle de la Cour dans la protection des droits. Mais, à nouveau, cette concession importante s'accompagne de limitations : les Etats membres ont rejeté l'idée d'instituer dans chaque pays un médiateur qui eût été un « Monsieur citoyenneté européenne » chargé de surveiller la mise en œuvre de ces engagements, et simplement érigé un médiateur de l'Union dont la mission a été définie, on le verra, de manière très restrictive.

La logique qui a dominé ces négociations fut, ses résultats en témoignent, celle du compromis entre des principes affirmés et des pratiques contrôlées.

Les Etats membres qui souhaitaient que le passage à l'union politique s'accompagne d'une référence au citoyen, signe des ambitions fédérales, ont obtenu gain de cause. Mais les Etats réticents ont pu aisément se convaincre du caractère essentiellement symbolique de cette conception, puisque la citoyenneté ainsi instituée n'engendrait aucun nouveau droit supranational, et que même les droits nationaux qu'elle mettait en isopolitie restaient limités et contrôlés. Les critiques adressées à ce compromis par le Parlement européen révèlent *a contrario* que cette citoyenneté entretient un rapport ambigu avec les ambitions fédérales, qu'elles semblent revitaliser, mais qu'elles ignorent en ne donnant aucune substance à la « relation directe entre le citoyen et l'Union ».

6. Les critiques du Parlement européen

Bien qu'il ait été exclu du déroulement de la conférence intergouvernementale, le Parlement européen a suivi de près ses travaux et a tenté de les infléchir. Il s'est prononcé à plusieurs reprises au cours de l'année 1991 sur le thème de la citoyenneté européenne, qui revêtait pour cette institution passionnée par les questions constitutionnelles une importance cruciale. Son analyse des propositions émises par la délégation espagnole et relayées par la Commission, et des compromis intergouvernementaux intervenus sur cette base était empreinte d'amertume. Les propositions du gouvernement espagnol et de la Commission, regrettait la commission institutionnelle, « ne parviennent pas à préfigurer un statut plein et entier de citoyenneté » et *a fortiori* le projet de la présidence, qui amputait ces propositions jugées timorées en elles-mêmes, ne créait pas « la citoyenneté de l'Union » car elle se contentait d'« évoquer des droits spéciaux et partiels dont l'exercice effectif est subordonné à des accords unanimes à caractère intergouvernemental »⁵⁶. En utilisant l'expression « droits spéciaux » le Parlement faisait référence aux débats des années soixante-dix sur l'extension de l'égalité de traitement aux droits politiques. Il l'appelait de ses vœux, mais la considérait comme une simple étape, qui devait être accompagnée de « véritables » droits de citoyenneté, c'est-à-dire des droits propres à l'Union.

Le Parlement défendait, dans la ligne de ses prises de position les plus radicales, un modèle de citoyenneté fédérale pleine et entière et critiquait tout ce qui, dans la citoyenneté européenne en voie d'élaboration, s'en éloignait⁵⁷. La qualité de citoyenneté d'attribution du projet à l'examen, dont la possession devait être soumise à celle de la nationalité d'un Etat membre, lui paraissait inadmissible. Cela avait pour effet d'exclure les ressortissants des pays tiers et de laisser subsister de vastes différences dans les règles d'acquisition de la nationalité d'un Etat à l'autre. Elle proposait, pour y remédier, un double amendement. D'abord, « L'Union peut définir des conditions uniformes d'acquisition ou de perte de la citoyenneté des Etats membres conformément aux procédures prévues pour la révision du traité »⁵⁸. De manière plus réaliste, le Parlement suggérait aussi de reconnaître,

au-delà de la nationalité des Etats membres, des voies complémentaires d'acquisition de la citoyenneté de l'Union de manière à y inclure les ressortissants des Etats membres, mais aussi « les membres de leur famille établis dans la Communauté (...) ; les réfugiés reconnus ; les habitants d'un Etat membre qui n'ont pas la nationalité d'un Etat membre mais qui séjournent réglementairement depuis cinq ans au moins dans la Communauté »⁵⁹. Dans ce cas, la citoyenneté de l'Union n'eût plus été d'attribution que pour les ressortissants des Etats membres, tandis que les nationaux de pays tiers y auraient accédé par des voies propres à l'Union.

Le Parlement européen dénonçait également la faiblesse du contenu de ce statut nouveau, qui ne faisait référence ni aux droits fondamentaux, ni aux droits démocratiques, ni aux droits sociaux, et qui confinait dès lors à l'« inconsistance »⁶⁰, puisqu'il se limitait aux « droits spéciaux », c'est-à-dire à l'ouverture réciproque de droits nationaux. Pour remédier à la première lacune, il suggérait que la déclaration des droits et libertés fondamentaux qu'il avait établie en avril 1989 soit inscrite dans les traités, mais dans un chapitre particulier plutôt que sous l'enseigne de la citoyenneté de l'Union, en sorte qu'il apparaisse qu'elle « fait partie intégrante du cadre constitutionnel de l'Europe communautaire et s'applique à tous »⁶¹. Bien que cette liste comporte en elle-même un catalogue de droits sociaux, le Parlement réclamait en outre, sans crainte des redondances, l'inscription dans le chapitre de la citoyenneté de l'Union des droits suivants : droit de séjour et de libre circulation ; droits d'exercer une activité économique ; droit à la protection sociale ; droits syndicaux, auxquels s'ajoutaient des droits aussi mal définis que celui « à l'égalité des possibilités offertes et à l'élargissement des capacités dans son environnement habituel »⁶² et au « plein épanouissement de la personne humaine, tant à titre individuel que dans le cadre d'entités sociales et notamment la famille »⁶³. Le Parlement exigeait de surcroît que les traités accordent « directement l'exercice des principaux droits dévolus aux citoyens »⁶⁴, alors que le projet qui était à l'examen en conférence intergouvernementale conditionnait l'exercice de la plupart de ces droits à l'adoption par le Conseil de mesures d'application.

Les dispositions les plus ambivalentes de ces rapports sur la citoyenneté sont celles où le Parlement évoque les « droits démocratiques » des citoyens. Sous prétexte d'énoncer des droits, l'assemblée y invite en fait à une révision en profondeur de l'ordre constitutionnel communautaire. L'affirmation selon laquelle « aucune loi ne (peut) être imposée aux citoyens par les institutions communautaires à défaut du consentement des représentants élus à cet effet »⁶⁵ est formulée en termes doctrinaux si vagues qu'elle se prête à de multiples interprétations : cela peut renvoyer à une obligation de transposition par les parlements nationaux de toutes les « lois » communautaires, ce qui est déjà le cas des directives ; ou cela peut encore impliquer l'extension des pouvoirs législatifs du Parlement européen à toutes les compétences de la Communauté voire de l'Union. Interprétation qui était probablement celle des auteurs de cette formule, puisqu'ils concédaient que cette exigence impliquait « certes

une redistribution des rôles entre institutions »⁶⁶, et indiquait le « caractère fortement fédéral »⁶⁷ de la citoyenneté de l'Union. D'autres formules présentent des ambiguïtés similaires : « Participer, par l'intermédiaire des représentants par eux élus au suffrage universel direct, à l'élaboration des lois est un droit inhérent aux citoyens de l'Union »⁶⁸, expression qui peut recevoir les mêmes interprétations que celles énoncées ci-dessus. L'exposé des motifs montre que ce type de déclarations générales recouvre, sous une forme subjective, la transformation de l'ordre institutionnel communautaire sur un modèle fédéral. Tout le discours du Parlement européen sur la citoyenneté de l'Union est articulé autour de l'idée de « double légitimité » : le rapport sur la citoyenneté européenne était conçu par son auteur comme jetant « les bases d'une Europe fédérale fondée non seulement sur les Etats, mais aussi sur les citoyens »⁶⁹. Or cela signifiait selon l'assemblée que « la notion de citoyenneté va de pair, et doit aller de pair de plus en plus, avec l'affirmation d'un système politique européen supranational »⁷⁰. En d'autres termes, la citoyenneté représentait au plan subjectif la transformation de la Communauté économique encore largement gérée sur un mode intergouvernemental en Union politique dotée des traits d'un régime parlementaire. Et en prenant le parti des « citoyens », l'assemblée défendait massivement ses propres pouvoirs. Elle a d'ailleurs très tôt fait état de ses réticences à l'égard de l'institution du médiateur, confirmant qu'elle se considérait comme le mandataire principal des citoyens, souffrant mal la concurrence. Tout en concédant qu'un « rôle important en matière de garantie du respect des droits face aux institutions pourrait être assuré par un médiateur », les parlementaires considéraient qu'il s'agissait d'une « question extrêmement délicate car elle touche au rôle du médiateur vis-à-vis du Parlement »⁷¹. Ils envisageaient même une solution simple qui eût consisté en ce que le Parlement lui-même « s'acquitte d'un rôle de médiation »⁷². Après que le médiateur eut été consacré par le traité sur l'Union, le Parlement le percevra longtemps comme un rival, qu'il essaiera de contenir, retardant considérablement sa nomination.

Les parlementaires ont incarné, au cours de cette conférence intergouvernementale, le parti d'une citoyenneté « pleine et entière » calquée sur les précédents des Etats fédéraux. Ils ont exigé que ses règles d'attribution ne soient pas réservées aux Etats membres mais au contraire déterminées par l'Union ; qu'elle fasse référence à un système autonome de protection des droits fondamentaux ; comporte des droits sociaux étendus, et d'ailleurs formulés de manière confuse ; et corresponde à un ensemble institutionnel bâti dans le respect des doctrines fédérales et parlementaires classiques. Cette prise de position a joué, dans le déroulement des négociations, un rôle essentiellement symbolique : elle manifestait la persistance, parmi les forces dirigeantes de la Communauté, des aspirations fédéralistes — d'autant plus significatives que ce rapport fut adopté à l'unanimité par le Parlement⁷³. Mais elles furent impuissantes à infléchir les résultats des négociations, qui ont donné naissance à cette citoyenneté que le Parlement qualifiait d'« inconsistante », relevant avec dépit, mais lucidité, que les présidences de

la conférence intergouvernementale « semblent ignorer les propositions faites par le Parlement »⁷⁴.

Le texte de synthèse de la présidence luxembourgeoise du 18 juin 1991 fut finalement adopté, pratiquement sans modifications en ce qui concerne la citoyenneté, au sommet de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991⁷⁵. La présidence néerlandaise avait vu en effet son projet de décembre 1991 rejeté, les ministres des Affaires étrangères des Douze préférant négocier sur les suggestions plus prudentes de la présidence précédente⁷⁶. Les États membres ont entériné le statut modeste de citoyenneté sur lequel ils étaient tombés d'accord dès le mois de mars 1991.

Notes

¹ La plupart des auteurs qui retracent la genèse de la citoyenneté de l'Union présentent l'institution comme la suite directe des discours des deux décennies précédentes sur l'« Europe des citoyens », sans souligner la différence de nature entre ces deux types de registres politiques. Voir notamment C. A. STEPHANOU, « Identité et citoyenneté européennes », *art. cit.* ; C. HEN, « Vers une citoyenneté européenne ? », *art. cit.* ; C. CLOSA, « The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union », *Common Market Law Review*, 1992, vol. 29, pp. 1137-1169 ; G. SÉBASTIEN, « La citoyenneté de l'Union européenne », *Revue du droit public et de la science politique*, 1993, pp. 1263-1289 ; C.-F. DURAND, « La citoyenneté de l'Union européenne », in *Commentaire Mégret, vol. I, Préambule, Principes, Libre circulation des marchandises*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1992, pp. 438-445 ; Y. GAUTIER, « Citoyenneté européenne », in *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, PUF, 1993, pp. 161-169 ; Y. GAUTIER, « Art. 8 à 8 E », in V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR et D. SIMON (éd.), *Traité sur l'Union européenne, Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995, pp. 139-166 et A. WIENER, « European » *Citizenship Practice, op. cit.*

² Sur la manière dont cette idée de la Communauté comme architecte de la Grande Europe s'est développée parmi les dirigeants européens en cette période, voir M. TELÒ (éd.), *Vers une nouvelle Europe ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1992.

³ *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Strasbourg des 8 et 9 décembre 1989*, Bull. CE, 12/1989, point 1.1.2., p. 8.

⁴ Parlement européen, *Rapport intérimaire de la commission institutionnelle sur la Conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne*, 27 février 1990, rapporteur David Martin, doc. A3-47/90, PE 137.068/déf., p. 3.

⁵ Mémorandum de la Belgique du 19 mars 1990, cité dans F. LAURSEN et S. VANHOONACKER (ed.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1992, pp. 269-275, p. 269.

⁶ *Lettre du président Mitterrand et du chancelier Kohl à la présidence irlandaise du 19 avril 1990*, in *Agence Europe*, 20 avril 1990.

⁷ *Lettre du président Mitterrand et du chancelier Kohl à la présidence italienne du 6 décembre 1990*, in *Agence Europe*, 10 et 11 décembre 1990.

⁸ *Agence Europe*, 30 avril et 1^{er} mai 1990, p. 4.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Bull. CE*, 6/1990, point 1.2., p. 8.

¹¹ Mémorandum de la Belgique du 19 mars 1990, *op. cit.*, p. 1.

¹² *Ibid.*, p. 4.

¹³ Parlement européen, *Rapport intérimaire de la commission institutionnelle sur la Conférence intergouvernementale*, *op. cit.*, pp. 4, 6 et 8.

¹⁴ Mémorandum de la Grèce du 15 mai 1990, cité dans F. LAURSEN et S. VANHOONACKER (ed.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, *op. cit.*, pp. 277-283.

¹⁵ Le Danemark ne mentionne pas dans son mémorandum d'octobre 1990 la notion de citoyenneté européenne, alors qu'elle a entre-temps été officiellement proposée par Felipe Gonzalez, ni même la notion d'« Europe du citoyen », se concentrant sur le renforcement des pouvoirs de contrôle politique du Parlement européen et des parlements nationaux, et sur les dimensions sociale, fiscale et environnementale de la Communauté. Voir *infra*.

¹⁶ Cité dans *Agence Europe* du 11 mai 1990, p. 3.

¹⁷ *Bull. CE*, 6/1990, point 1.35, p. 16.

¹⁸ Reproduit dans *Europe Documents*, n° 1653, 2 octobre 1990.

¹⁹ P. SOLBES MIRA, « La citoyenneté européenne », *Revue du marché commun*, 1991, n° 345, pp. 168-170, p. 170.

²⁰ Mémorandum du gouvernement espagnol, *Vers une citoyenneté européenne*, *op. cit.*, p. 1.

²¹ P. SOLBES MIRA, « La citoyenneté européenne », *art. cit.*, p. 169.

²² Mémorandum du gouvernement espagnol, *Vers une citoyenneté européenne*, *op. cit.*, p. 2.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, p. 1.

²⁵ *Ibid.*, p. 2.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ P. SOLBES MIRA, « La citoyenneté européenne », *art. cit.*, p. 169.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Mémorandum du gouvernement espagnol, *Vers une citoyenneté européenne*, *op. cit.*, p. 4.

³⁰ *Ibid.*, p. 3.

³¹ « Le renforcement de la démocratisation de la vie communautaire doit être appréhendé du double point de vue des institutions et des citoyens », Commission des Communautés européennes, *Avis du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'union politique*, COM (90) 600 et SEC (91) 500, *Bull. CE*, suppl. 2/91, p. 74.

³² Délégation espagnole, *La citoyenneté européenne*, 21 février 1991, repris intégralement dans F. LAURSEN et S. VANHOONACKER (ed.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, *op. cit.*, pp. 325-328.

³³ Voir le témoignage d'acteurs des négociations, J. CLOOS, G. REINESCH, D. VIGNES et J. WEYLAND, *Le traité de Maastricht, Genèse, analyse, commentaires*, *op. cit.*, pp. 162-175. C'est entre le dépôt du texte espagnol du 21 février 1991 et la rédaction du document de synthèse de la présidence luxembourgeoise du 17 avril 1991, qui contient déjà une formulation

très proche du texte final, que les Etats membres ont accepté et défini le concept de citoyenneté de l'Union.

³⁴ On examine simultanément les propositions de la Commission et de la délégation espagnole parce qu'elles sont très proches — le texte de la Commission ayant été élaboré sur la base du mémorandum espagnol et le texte final espagnol sur la base des articles de la Commission — et ont servi toutes deux de bases à la négociation intergouvernementale, en citant toujours, selon l'ordre chronologique, d'abord l'article de la proposition de la Commission puis celui du texte espagnol.

³⁵ Les mesures relatives à la liberté de circulation étaient quant à elles dites justifiées par le souci d'en « faciliter l'exercice effectif » ce qui semblait signifier que ce droit était, quant à lui, doté d'effet direct.

³⁶ Commission des Communautés européennes, *Avis du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'union politique*, *op. cit.*, p. 83.

³⁷ Voir J. CLOOS, G. REINESCH, D. VIGNES et J. WEYLAND, *Le traité de Maastricht, Genèse, analyse, commentaires*, *op. cit.*, pp. 162-175.

³⁸ Voir notamment Y. DOUTRIAUX, *Le traité de Maastricht*, Paris, Armand Colin, 1992 ; C. CLOSA, « The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union », *art. cit.* ; E. A. MARIAS (ed.), *European Citizenship*, *op. cit.*, pp. 1-25 ; S. O'LEARY, *The Evolving concept of Community Citizenship*, *op. cit.*, pp. 23-30 ; A. WIENER, « European » *Citizenship Practice*, *op. cit.*, pp. 269-274.

³⁹ Agence Europe, 12 décembre 1990.

⁴⁰ *Bull. CE*, 12/1990, point 1.1., p. 7.

⁴¹ *Ibid.*, point 1.7., p. 10.

⁴² Voir *Mémorandum du gouvernement danois du 4 octobre 1990*, in F. LAURSEN et S. VANHOONACKER (ed.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, *op. cit.*, pp. 293-301.

⁴³ *Mémorandum de la délégation portugaise du 30 novembre 1990*, in F. LAURSEN et S. VANHOONACKER (ed.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, *op. cit.*, pp. 304-309, p. 305.

⁴⁴ D'après un document de la CIG, SN 1059/91, cité par S. O'LEARY, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁵ John Major, *Speech in the Debate on the European Community in the House of Commons on 20 november 1991*, in F. LAURSEN et S. VANHOONACKER (ed.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, *op. cit.*, pp. 419-429, p. 423.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 427.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 426. C'est moi qui souligne.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 423.

⁴⁹ Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, *Projet de traité sur l'Union de la présidence luxembourgeoise du 18 juin 1991*, in *Europe Documents*, 5 juillet 1991, n° 1722/1723.

⁵⁰ Parlement européen, *Résolution sur la citoyenneté communautaire du 14 juin 1991*, A3-139/91, in *JOCE*, C 183, pp. 473-476.

⁵¹ Voir *Europe Documents* du 3 octobre 1991, n° 1733/1734.

⁵² Voir J. CLOOS, G. REINESCH, D. VIGNES et J. WEYLAND, *Le traité de Maastricht, Genèse, analyse, commentaires*, *op. cit.*, pp. 165-166.

⁵³ *Ibid.*, pp. 163-164.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 170.

⁵⁵ P. D'ARGENT, « Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes comme attribut de la citoyenneté de l'Union », *Annales de droit de Louvain*, 1993, pp. 221-234, p. 234. Il faut noter toutefois que la directive mettant en œuvre le droit de vote

aux élections municipales n'interdit pas au citoyen qui vote dans son pays de résidence de voter aussi dans son pays de nationalité si ce n'est pas le même : dans ce cas il s'agit donc de droits attribués *en plus* des droits nationaux.

⁵⁶ Parlement européen, *Rapport intérimaire de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union du 23 mai 1991*, Rapporteur M^{me} Bindi, A3-0139/91, PE 150.034/déf., p. 6.

⁵⁷ Pour une approche similaire dans la littérature académique, voir M. MARTINIELLO, « Citizenship of the European Union : A Critical View », in R. BAUBOCK (ed.), *From Aliens to Citizens, Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Avebury, Aldershot, 1995, pp. 29-47.

⁵⁸ Parlement européen, *Rapport de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union du 6 novembre 1991*, Rapporteur M^{me} Bindi, A3-0300/91, PE 153.099/déf., p. 5.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 19.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 18.

⁶¹ Parlement européen, *Rapport intérimaire de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union du 23 mai 1991*, *op. cit.*, p. 6.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 7. Voir aussi Parlement européen, *Résolution sur la citoyenneté communautaire du 14 juin 1991*, A3-139/91, in *JOCE*, C 183, pp. 473-476.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁸ Parlement européen, *Rapport de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union du 6 novembre 1991*, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁹ Agence Europe, 23 novembre 1991, p. 5.

⁷⁰ Parlement européen, *Rapport de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union du 6 novembre 1991*, *op. cit.*, p. 9. Voir aussi, Parlement européen, *Résolution sur la citoyenneté de l'Union du 21 novembre 1991*, A3-300/91, *JOCE*, C 326 du 21 novembre 1991, pp. 205-208.

⁷¹ *Ibid.*, p. 15.

⁷² Parlement européen, *Rapport de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union du 6 novembre 1991*, *op. cit.*, p. 6.

⁷³ Agence Europe, 17 et 18 juin 1991, p. 5.

⁷⁴ Parlement européen, *Résolution sur la citoyenneté de l'Union du 21 novembre 1991*, *op. cit.*, p. 206.

⁷⁵ Le texte de la présidence luxembourgeoise disait que les libertés de circulation et séjour seraient exercées « dans » les conditions prévues par le traité, et le texte définitif dit « sous réserve » de ces conditions, ce qui semble les présenter comme des exceptions, comme on le verra.

Le texte final prolonge au 31 décembre 1994 le délai d'adoption des mesures de mise en œuvre des droits politiques initialement fixé un an plus tôt.

La procédure de reconnaissance de nouveaux droits est légèrement modifiée dans le texte final : la consultation du Comité économique et social est ajoutée et le Parlement est consulté, alors que le projet luxembourgeois prévoyait son avis conforme.

⁷⁶ Voir *Europe Documents* du 3 octobre 1991, n° 1733/1734. Cette version était peu différente en ce qui concerne la citoyenneté de l'Union — qui s'appelait citoyenneté de la Communauté puisque la présidence néerlandaise avait opté pour le développement des nouvelles compétences dans le cadre communautaire : les principales nouveautés étaient d'ordre procédural, le Parlement recevant un pouvoir d'avis conforme pour l'adoption des mesures destinées à mettre en œuvre les droits constitutifs de la citoyenneté européenne. Solution qui ne fut pas retenue.

La portée de la citoyenneté de l'Union (1992-1998)

Le Parlement européen ne fut pas seul à adresser des critiques à la citoyenneté de l'Union telle qu'elle était formulée dans le traité. L'institution a suscité, dans la littérature académique, des commentaires qui s'étendent sur un spectre extrêmement vaste, de l'enthousiasme de certains qui focalisent leur attention sur la portée symbolique de cette innovation qui « bouleverse le sens même de la construction européenne »¹ à l'amertume d'autres qui dénoncent sa vacuité juridique, réduisant ce statut à « un nom nouveau pour des éléments de droits préexistants, un joli ruban bleu autour d'éléments dispersés de la notion générale de citoyenneté », soit « presque rien, si ce n'est un gadget symbolique dénué de contenu substantiel »². Parce qu'ils se prononcent à partir de points de vue radicalement différents, celui des significations essentielles et des prospectives d'un côté, et celui du concret immédiat de l'autre, ces jugements, emblématiques des attitudes que la citoyenneté de l'Union a suscitées, ne sont pas inconciliables. Au cours des cinq années qui ont suivi la mise en œuvre du traité de Maastricht, ces deux visions ont d'ailleurs été confirmées : d'un point de vue juridique la « valeur ajoutée » de la citoyenneté de l'Union s'est avérée faible, mais politiquement elle a suscité des passions, positives et négatives, dont la ratification du traité de Maastricht puis la préparation du traité d'Amsterdam ont été le théâtre, et qui interdisent de la réduire à un « gadget ». Ce sont ces deux évolutions parallèles qu'il convient de suivre simultanément pour mesurer la portée de cette institution.

1. La citoyenneté de l'Union et les nationalités

Le rapport entre la citoyenneté européenne et celle des Etats membres est l'un des motifs qui a suscité les inquiétudes les plus nettes après la signature du traité de Maastricht. Alors que la situation paraissait relativement claire en droit, semblant écarter toute ingérence communautaire dans les législations nationales relatives à l'octroi de la nationalité, elle a fait craindre à certaines opinions publiques, et aux Danois en particulier, une remise en cause de leurs droits souverains.

A l'exception du Parlement européen, aucune institution n'avait envisagé au cours de la conférence intergouvernementale que la citoyenneté de l'Union pût être détachée complètement de la nationalité des Etats membres et attribuée de manière autonome. Cela eût fait de la citoyenneté de l'Union la « nationalité » d'une fédération ³, et conduit à la perte de l'une des marques de leur souveraineté à laquelle les Etats membres sont les plus attachés. Il fut donc décidé que la possession de la citoyenneté de l'Union dépendrait de celle de la nationalité d'un Etat membre, et le traité sur l'Union précisait dans une déclaration annexée que « la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel Etat membre est réglée par référence au droit national de l'Etat concerné ». Il semblait donc parfaitement clair que la citoyenneté de l'Union n'avait pas vocation à empiéter sur les règles d'octroi de la nationalité des Etats, et que seuls les nationaux des Etats membres pouvaient être citoyens européens.

1. *Le cas danois*

Pourtant, cette institution nouvelle a été conçue, dans plusieurs Etats membres, comme une concurrente de la citoyenneté nationale, la remettant en cause. Cela tenait parfois, on y reviendra, au fait qu'en ouvrant certains droits politiques aux nationaux d'autres Etats membres la citoyenneté européenne affectait les conceptions classiques de l'identité politique du « peuple », et plus prosaïquement risquait d'altérer des équilibres électoraux sensibles. Mais cela tenait parfois aussi à des craintes plus diffuses, qui n'étaient pas liées à ces aspects d'isopolitie. Ce fut le cas en particulier lors de la campagne de ratification du traité de Maastricht au Danemark. L'extension des droits politiques aux ressortissants d'autres Etats membres suscitait peu de polémiques dans ce pays, qui avait d'ores et déjà étendu ces droits à tous les étrangers depuis dix ans, et c'est pour d'autres motifs que la citoyenneté européenne y était perçue comme une menace. L'échec du premier référendum de ratification du traité le 2 juin 1992 (50,7% de non) indiquait qu'une part importante des électeurs avaient perçu le traité sur l'Union comme l'ébauche d'un Etat fédéral dans lequel le Danemark était amené à se dissoudre, en dépit des campagnes menées par les partis gouvernementaux pour les convaincre que l'Union était une forme de « coopération entre des Etats indépendants » respectant strictement le principe de subsidiarité ⁴. Une enquête d'opinion avait révélé, en juin 1992, que si le marché unique emportait l'agrément de 74% des Danois et l'Union économique et monétaire celle de 53% d'entre eux — bien que 34% seulement fussent favorables à la monnaie unique — la politique extérieure commune n'était soutenue que par 38%, et la citoyenneté par 13% des citoyens danois, moins encore que les 19% favorables à la transformation de l'Union en Etats Unis d'Europe ⁵. C'est assez dire combien cette institution était mal comprise — les citoyens danois étant favorables par ailleurs à 69% à la suppression des contrôles aux frontières semblant indiquer que ce n'était pas la peur de l'étranger qui éveillait ces soupçons. La citoyenneté était appréhendée, au même titre que la politique de défense, la

coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, la monnaie unique ou le renforcement des institutions communautaires, comme un élément d'un Etat européen en construction qui menaçait l'existence du Danemark en touchant aux éléments les plus sensibles de la souveraineté nationale.

Le gouvernement danois, soucieux d'apaiser ces craintes pour que le traité soit finalement ratifié, obtint le soutien de l'opposition autour d'un texte de « compromis national » qu'il se proposait de soumettre à ses partenaires pour leur faire connaître les motifs des inquiétudes danoises. La portée de cet acte politique était ambiguë puisqu'il n'était pas question de renégocier le traité et que la déclaration unilatérale du Danemark ne pouvait dès lors avoir d'autre signification juridique que celle d'une explication de texte ⁶. Mais l'intérêt de ce document est de révéler que la citoyenneté européenne était l'un des symboles de l'Union qui effrayait l'opinion publique danoise. Les déclarations unilatérales du Danemark dont les onze autres Etats membres « ont pris connaissance » lors du Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992 portaient en effet principalement sur la citoyenneté de l'Union, qu'elles « interprétaient » en ces termes :

« La citoyenneté de l'Union est un concept politique et juridique qui est entièrement différent de celui de citoyenneté au sens que lui attribuent la constitution du Royaume de Danemark et le système juridique danois. Aucune disposition du traité sur l'union européenne n'implique ni ne prévoit un engagement visant à créer une *citoyenneté de l'Union au sens de citoyenneté d'un Etat nation*. La question de la participation du Danemark à une évolution dans ce sens ne se pose donc pas ».

La déclaration poursuivait en affirmant curieusement que

« La citoyenneté de l'Union ne donne pas, en tant que telle, à un ressortissant d'un autre Etat membre le droit d'obtenir la citoyenneté danoise ou tout autre droit, devoir, privilège ou avantage qui en découle en vertu de la constitution et des dispositions législatives, réglementaires et administratives du Danemark ».

Ce qui pouvait paraître contraire au principe d'égalité de traitement du traité, que la citoyenneté de l'Union étendait à de nouveaux droits inhérents à la citoyenneté nationale, mais ne l'était qu'en termes politiques puisque la déclaration poursuivait en précisant que : « Le Danemark respectera pleinement les droits spécifiques expressément prévus dans le traité et applicables aux ressortissants des Etats membres » ⁷. Il était ensuite rappelé que les droits politiques d'ores et déjà conférés aux ressortissants des pays tiers ne seraient pas affectés par la citoyenneté de l'Union, et que l'adjonction de nouveaux droits à ce statut requérait l'unanimité des Etats membres et la ratification par chacun d'entre eux, laquelle supposait au Danemark la majorité des 5/6 au *Folketing* ou la majorité simple et la majorité des citoyens s'exprimant par référendum. Aucun élément de cette déclaration n'affectait les obligations du Danemark en vertu du titre sur la citoyenneté de l'Union, qu'elle se contentait de paraphraser, mais elle devait signifier à l'opinion

publique que la culture politique et la souveraineté nationales n'étaient pas menacées par une citoyenneté supranationale. La décision adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement en réponse à ces déclarations unilatérales s'inscrivait dans le même registre politique en rappelant que l'Union européenne est « constituée d'Etats indépendants et souverains qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences » et que la citoyenneté de cette Union ne se substituait « en aucune manière à la citoyenneté nationale »⁸. Il n'est pas sûr que ces précisions, largement redondantes par rapport au traité, aient apaisé le peuple danois. Il a sans doute accepté le traité de Maastricht par 56,7% le 18 mai 1993, mais une enquête d'opinion effectuée le même mois montrait que seuls 14% des personnes interrogées étaient favorables à ce moment à la citoyenneté de l'Union. On verra que la perpétuation de ces inquiétudes a convaincu le gouvernement danois de demander à ses partenaires lors de la conférence intergouvernementale de 1996-1997 de ne pas apporter de compléments aux droits de la citoyenneté de l'Union, et même de rappeler une fois de plus qu'elle « complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas » (article 8 A du projet de traité d'Amsterdam).

2. *Le problème du statut des ressortissants des pays tiers*

L'idée de citoyenneté européenne induit celle d'une identité supranationale qui est parfois perçue comme une menace pour les identités nationales, comme ce fut le cas au Danemark, mais aussi, on y reviendra, en France, en Belgique ou au Luxembourg. Mais elle est aussi comprise, dans des segments infiniment plus minces des opinions publiques, comme un risque de nationalisme européen, dont pâtiraient les ressortissants des pays tiers résidant sur le territoire de l'Union. On a vu en effet que l'essence même de l'isopolitie était d'étendre l'égalité de traitement sur une base réciproque, et de laisser de côté les nationaux de pays tiers. Bien que l'égalité de traitement entre ressortissants communautaires ait aussi induit, indirectement, un alignement progressif des droits des ressortissants des pays tiers, en vertu d'accords de coopération ou de conventions bilatérales avec leurs pays d'origine, certains ont appréhendé ce phénomène comme l'émergence d'un « racisme européen » produit par des « phénomènes institutionnels accélérés par la construction européenne elle-même et entretenus par une image idéale de l'Europe »⁹. Aux discriminations inhérentes à la technique juridique de l'égalité de traitement sur une base réciproque correspondrait une volonté politique de formation d'une identité européenne exclusive, construite sur la peur de l'étranger et les discours sécuritaires¹⁰, et un sentiment vague et largement répandu de crainte et de rejet des « étrangers non-CEE »¹¹. Sans discuter les hypothèses d'une politique délibérée de construction identitaire exclusive, dont la réfutation demanderait de longs développements, on peut reconnaître que d'un point de vue juridique les ressortissants des pays tiers continuent de subir certaines discriminations, et que dans les représentations

collectives cette situation peut conduire à accentuer les perceptions et attitudes racistes à l'égard des immigrés non européens.

Ce type de préoccupations a gagné les institutions communautaires, et certains segments du Parlement européen en particulier qui se sont efforcés d'y apporter une réponse au travers de l'institution de la citoyenneté européenne. Dans un rapport discuté en janvier 1994, le député Djida Tazdaït (Vert français) suggérait de remédier à la situation d'exclusion des ressortissants des Etats tiers en élaborant une « Charte des droits et devoirs des ressortissants des pays tiers résidant dans l'Union européenne » qui serait complémentaire de la citoyenneté européenne ¹². Cette charte était conçue de manière un peu confuse : elle agrégeait des questions relatives aux droits subjectifs, d'une part, et des objectifs politiques structurels, d'autre part. Elle proposait d'abord que les droits de résidence des ressortissants tiers soient consolidés, et que leur soient étendus les libertés de circulation et de séjour et les droits politiques aux élections locales et européennes. Cela aurait permis d'octroyer aux résidents tiers les seuls droits spécifiques de la citoyenneté européenne dont ils ne bénéficient pas. La charte suggérait en outre que des politiques soient développées en matière d'accès au logement, de protection sociale, de droits à l'éducation... ce qui revenait en fait à traiter sur un mode de politiques positives les questions abordées sous l'angle de l'égalité de traitement pour les ressortissants des pays membres. Le rapport fut toutefois rejeté en séance plénière, après avoir suscité un clivage gauche-droite marqué : les communistes et écologistes le soutinrent pour la plupart, avec l'appui de quelques socialistes, mais ne purent rassembler que 142 voix auxquelles s'opposèrent 147 voix des groupes libéral, démocrate-chrétien et gaulliste ¹³. La Commission soulignait à l'issue du vote qu'elle « partageait les préoccupations des parlementaires » tout en optant pour une stratégie « plus graduelle », notant au passage que l'égalité de traitement complète et la gestion politique globale de la question que le rapport appelait de ces vœux n'étaient pas encore une réalité pour les ressortissants communautaires eux-mêmes.

Un autre rapport d'ambitions comparables fut présenté quelques semaines plus tard par le député Renzo Imbeni (groupe socialiste, italien). Portant spécifiquement sur la citoyenneté européenne, il appelait à la fois à son développement interne, par l'adjonction de nouveaux droits en matière sociale, fiscale et politique, et à son octroi aux ressortissants des pays tiers ¹⁴. Il suscita la même polarisation politique : lors des débats, les parlementaires s'exprimant au nom des groupes libéral et démocrate-chrétien dénoncèrent ces propositions « irréalistes » et « inacceptables », se concentrant en particulier sur l'octroi des droits politiques aux ressortissants tiers. Après qu'une bataille d'amendements eut réduit le rapport à peau de chagrin, M. Imbeni appela lui-même à voter contre ce qui restait de ses propositions, et le rapport fut rejeté par une voix pour, 295 contre et 5 abstentions.

Ces clivages sont en eux-mêmes révélateurs d'une tension qui parcourt l'idée de citoyenneté européenne : conçue comme un moyen de renforcer la

solidarité entre Européens et le sentiment de leur identité partagée, elle induit inévitablement des formes d'exclusion juridique ou idéologique. Ni les concepteurs de la citoyenneté européenne ni les textes qui l'organisent ne visent explicitement à produire de l'identité par distinction à l'égard de ce qui est extérieur, mais la logique même de l'égalité de traitement sur une base réciproque conduit à marginaliser statutairement les ressortissants des pays tiers. Les Etats membres et les institutions communautaires sont conscients des risques inhérents à cette évolution mais ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la manière de l'affronter. La sensibilité politique de ces matières, qui touchent aux prérogatives souveraines à travers les questions de la nationalité, des politiques d'immigration et d'intégration, et derrière elles aux traditions nationales d'attitudes à l'égard des étrangers parfois diamétralement opposées ; l'amalgame longtemps entretenu, dans les politiques nationales comme dans la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures dans l'Union, entre politiques d'immigrations et lutte contre diverses formes de criminalité transfrontalière ; les interférences entre ces questions et les manifestations inquiètes d'identités nationales face à la construction européenne, tous ces facteurs conjugués rendent extrêmement difficile l'émergence d'une vision commune qui permette de construire une politique coordonnée à l'égard des ressortissants des pays tiers. A l'heure actuelle, elle reste donc fragmentaire et conflictuelle, se limitant à des condamnations symboliques du racisme d'un côté, et à des mesures parcellaires d'amélioration du statut des pays tiers de l'autre. La citoyenneté européenne reproduit dès lors la logique inhérente au statut de citoyenneté depuis les commencements : la distinction parmi les sujets de droits de « citoyens pleins et entiers » et de *denizens* à qui sont refusés non seulement les droits politiques de participation à la puissance souveraine, mais aussi certaines libertés civiles.

3. *La réception de la citoyenneté européenne par les opinions publiques nationales*

Il est extrêmement difficile de mesurer avec précision la manière dont la « citoyenneté européenne » est perçue par les opinions publiques nationales. Les débats conduits dans la classe politique, et l'utilisation de ces droits nouveaux par les citoyens, que l'on examinera plus loin dans ce chapitre en fourniront quelques indices. On peut aussi s'arrêter quelques instants sur les résultats d'enquêtes d'opinion conduites par Eurobaromètre, avec toute la prudence qui s'impose lorsque l'on manipule des données aussi approximatives ¹⁵.

Un sondage mené au début de l'année 1996 dans l'ensemble des Quinze montrait que la moitié des citoyens interrogés jugeaient la citoyenneté européenne « nécessaire », tandis que 37% ne la jugeaient pas nécessaire — 13% ne se prononçaient pas ¹⁶. Cette moyenne est en elle-même peu significative — d'autant que la question n'appelle pas directement une

réponse en terme d'appréciation positive ou négative — et il faut la décomposer pour essayer d'en tirer quelques enseignements.

Si l'on considère les résultats obtenus par Etat, on constate que les trois pays où les réponses positives sont les plus nombreuses (Irlande, Italie, Grèce, autour de 60%) et les trois où elles sont les moins nombreuses (Danemark, Autriche, Suède, autour de 25%) constituent les trios traditionnels des nations respectivement les plus et les moins favorables à l'intégration européenne¹⁷. Les autres Etats membres se situent dans une marge proche de la moyenne, peu significative. On peut toutefois relever que la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne atteignent des scores plus bas que leur soutien traditionnel à la construction européenne pourrait le laisser penser, alors que le Royaume-Uni présente au contraire un taux relativement élevé par rapport à son attitude habituelle à l'égard de l'Union¹⁸.

Lorsque la question porte plus précisément sur les droits politiques que recouvre la citoyenneté de l'Union, on observe le même type de classement entre Etats : le taux de réponses favorables est globalement proportionnel au soutien à la construction européenne, à l'exception de la Grèce, qui est le pays le moins favorable à l'octroi de droits politiques aux ressortissants d'autres Etats membres, alors qu'elle figure parmi les soutiens les plus constants à la construction européenne et parmi ceux qui jugent le plus la citoyenneté européenne dans son ensemble « nécessaire »¹⁹.

La décomposition de ces résultats en vertu de « critères discriminants » offre aussi quelques enseignements²⁰. Le facteur qui paraît influencer le plus nettement les opinions favorables à la citoyenneté européenne est, sans surprise, le degré de soutien personnel à la construction européenne. Parmi les sondés qui disent avoir une attitude positive à l'égard de la construction européenne, 65% jugent la citoyenneté européenne nécessaire ; parmi ceux qui ont en revanche une attitude négative, ils ne sont que 22%²¹. Le degré subjectif de politisation est également un facteur significatif. Parmi les sondés qui se disent les plus politisés²², 58% jugent la citoyenneté européenne nécessaire, tandis qu'ils ne sont que 40% parmi les moins politisés. Enfin les niveaux d'instruction et de situation professionnelle apparaissent également, mais dans une moindre mesure, comme des facteurs explicatifs : les sondés qui ont fait des études au-delà de l'âge de vingt ans sont 57% à juger la citoyenneté européenne nécessaire, contre 45% seulement de ceux qui ont terminé leurs études avant seize ans²³. L'âge ne semble pas en revanche, contrairement à une opinion souvent répétée, constituer un critère déterminant de l'attitude à l'égard de la citoyenneté européenne : il y a moins de 5% d'écart — moins que la marge d'erreur — entre les réponses des 15-24 ans et celles des plus de 55 ans. La citoyenneté européenne n'est donc pas un « projet de jeunes » qui heurterait les « plus âgés ». Dans l'ensemble on observe, aux exceptions mentionnées près, des classements en vertu de la nationalité ou du niveau socio-économique largement parallèles à ceux qui concernent l'adhésion à la construction européenne dans son ensemble. La citoyenneté européenne n'apparaît pas comme un thème particulièrement

original qui changerait le sens de la construction européenne pour les citoyens, puisqu'ils se positionnent à son égard comme ils réagissent à la construction européenne en général.

Les rares sondages disponibles sur les différents éléments constitutifs de la citoyenneté européenne comportent en revanche des enseignements plus marqués. Il apparaît d'abord que la citoyenneté européenne n'est pas principalement perçue comme une institution politique : si plus de 70% des sondés savent que le droit de travailler, vivre et étudier dans un autre pays de l'Union est un élément de la citoyenneté européenne, ils ne sont que 38% à savoir que ce statut recouvre aussi le droit de voter aux élections municipales dans le pays de résidence ²⁴. Les aspects politiques de la citoyenneté européenne sont non seulement les moins bien connus, mais aussi moins valorisés. Alors que plus de 85% des sondés considèrent importantes l'égalité de traitement entre les sexes et entre les nationalités ou la protection de la santé et de la sécurité au travail, seuls 56% jugent important le vote aux élections locales dans le pays de résidence ²⁵. Il semble donc que ce soient les « droits sociaux » de la citoyenneté européenne, ceux qui concernent les libertés de circulation et l'égalité de traitement en matière socio-économique, qui soient considérés comme ses aspects les plus significatifs.

Les attitudes à l'égard des droits politiques de la citoyenneté européenne présentent quelques contrastes qui méritent d'être relevés. Il apparaît de manière constante depuis 1993 que les droits électoraux relatifs aux élections européennes bénéficient d'un soutien nettement plus large que ceux qui concernent les élections municipales : en moyenne, plus de 70% sont favorables au droit de vote dans le premier cas et un peu plus de 50% seulement dans le deuxième cas ²⁶. Il ressort aussi de manière constante que le droit de vote est mieux reçu que le droit d'éligibilité : qu'il s'agisse des élections européennes ou municipales, le soutien au droit de vote est en moyenne supérieur de 10 points au soutien au droit de présenter sa candidature ²⁷. Enfin on peut souligner qu'entre le début de l'année 1993 et la fin de 1994, le soutien global à ces droits politiques a connu une nette progression qui ne s'est pas clairement démentie par la suite ²⁸.

On retrouve en somme à travers ces enquêtes d'opinion les distinctions perçues dans les débats qui ont animé la classe politique, autant dans le cadre national qu'au plan communautaire : le détachement des droits politiques d'avec la nationalité fait plus problème pour les élections municipales que pour les élections européennes, et plus pour le droit d'éligibilité que pour le droit de vote. Cela semble confirmer ce qui pouvait paraître *a priori* évident : plus les droits touchent à la « souveraineté nationale », plus ils suscitent de méfiance ; jugement que confirme le fait que ce sont les pays où les citoyens se disent le plus attachés à leur identité nationale qui accueillent le moins favorablement la citoyenneté européenne.

2. La dimension horizontale de la citoyenneté de l'Union

1. *La liberté de circulation : un droit cardinal mais limité*

Il n'est pas innocent que la liberté de circulation et de séjour sur le « territoire de l'Union » soit considérée, en droit et dans les perceptions qu'en ont les citoyens, comme le premier droit constitutif de la citoyenneté européenne. D'abord parce qu'elle était déjà présente, *in statu nascendi*, dans le traité de Rome et qu'elle fut longtemps appréhendée comme un élément fondamental de l'interpénétration économique, et incidemment sociale et culturelle, des Etats membres. Ensuite parce qu'elle a donné lieu à une abondante production normative et jurisprudentielle qui l'a progressivement étoffée. Enfin et surtout parce que la liberté de circulation est le principe même de l'isopolitie : pour que les ressortissants d'un Etat puissent être traités de la même manière que les nationaux quand ils résident dans un autre Etat, il est mécaniquement nécessaire qu'ils puissent y entrer et y résider légalement. L'isopolitie a toujours été soumise, historiquement, à une condition de résidence : les citoyens d'un Etat n'ont jamais eu accès aux droits d'un autre Etat s'ils n'y vivaient pas. Un élément d'extranéité a toujours été requis, parce que la logique de l'isopolitie n'est pas d'ajouter des droits à la citoyenneté d'un Etat membre, mais de permettre à un citoyen qui ne peut jouir de certains droits attachés à sa citoyenneté parce qu'il ne vit pas dans l'Etat dont il est le national, de bénéficier des droits équivalents dans l'Etat où il réside.

La liberté de franchir librement les frontières et de s'installer sur le territoire d'autres Etats est un droit en soi, qui fut longtemps étroitement réglementé par les Etats. Mais son importance est d'autant plus grande qu'il se conjugue au principe d'égalité de traitement : le droit de séjour se double de l'accès à une part plus ou moins large des droits constitutifs de la citoyenneté nationale. Avant le traité sur l'Union, cette liberté restait soumise à une logique fonctionnelle : le statut économique d'un individu déterminait son titre à s'installer sur le territoire d'un autre Etat que le sien, et en corollaire les droits auxquels il avait accès. Le travailleur possédait un droit large de résidence, lui ouvrant un vaste patrimoine de droits civils, économiques et sociaux ; les consommateurs ne se voyaient reconnaître de droit de résidence que pour le temps nécessaire à l'effectuation de la prestation, et n'étaient traités comme les nationaux que dans leur statut de consommateur — sans avoir accès, donc, aux droits et avantages sociaux des travailleurs ; les pensionnés, étudiants et inactifs voyaient leur droit de séjour conditionné par la possession de ressources suffisantes et d'une assurance maladie, conditions qui les privaient du bénéfice de certains droits sociaux...

Dans la mesure où l'on passe de la Communauté économique à l'Union politique, et puisque celle-ci s'engage à « renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union » (article B), cette logique catégorielle peut-elle encore subsister, ou laisse-t-elle la place à un traitement universel où tout

ressortissant d'un Etat membre — puisque les tiers ne sont pas concernés — jouit d'un droit inconditionnel de circulation et de séjour, et par voie de conséquence d'une égalité de traitement complète ?

Il ne semble pas que le nouvel article 8 A rompe avec la logique catégorielle antérieure ²⁹. En effet, loin de se substituer aux bases juridiques qui existaient déjà, et qui avaient permis d'organiser la liberté de circulation et de séjour des travailleurs, elle s'y ajoute. Le traité précise que des mesures visant à faciliter l'exercice de ces droits peuvent être adoptées selon une procédure propre à l'article 8 A, mais pas « si le présent traité en dispose autrement ». Ce qui signifie que la liberté de circulation des travailleurs et des indépendants, régie par des dispositions *ad hoc* (art. 49 et 54) n'est pas concernée par cette nouvelle base juridique. Il s'agit d'une avancée, puisqu'auparavant les mesures concernant la liberté de circulation et de séjour des non-travailleurs ne pouvaient être adoptées que sur la base de l'article 235, mais pas d'une rupture avec la logique fonctionnelle de la Communauté économique. La Commission estime d'ailleurs qu'il conviendrait de modifier l'article 8 A « dont le statut de base juridique accessoire pourrait être haussé vers celui de base juridique spécifique », c'est-à-dire qu'il devrait être formulé de manière telle que le dispositif réglementaire organisant la liberté de circulation de tous les citoyens, quel que soit leur statut économique, puisse être unifié, et partant simplifié ³⁰. A défaut de quoi la complexité de ces réglementations rend la mise en œuvre de ces droits inefficace. La transposition par les Etats membres des directives de 1990 sur le droit de séjour des non-travailleurs fut d'ailleurs laborieuse : dans plusieurs Etats membres, la Commission a constaté des irrégularités qui l'ont conduite à engager des recours en manquement devant la Cour. La Commission a également constaté que dans plusieurs Etats membres des formalités administratives lourdes, qui ne sont pas en principe compatibles avec les termes de ces directives, sont mises en place par les autorités pour la délivrance des cartes de séjour, rendant la mise en œuvre de ce droit plus difficile encore ³¹. Affirmé comme un droit fondamental de citoyenneté par le premier article du titre sur la citoyenneté de l'Union, la liberté de circulation et de séjour reste soumise à un traitement législatif catégoriel au plan communautaire et à des pratiques administratives lourdes au plan national, si bien que la « valeur ajoutée » de la citoyenneté de l'Union apparaît nulle jusqu'à présent : que la Commission ait réclamé la révision de l'article 8 A témoigne que, tel qu'il est formulé dans le traité de Maastricht, il n'ajoute rien à l'acquis antérieur.

Il n'est pas certain non plus que cette nouvelle base juridique permette de rompre le lien qui subsiste entre ces libertés et les conditions économiques de leurs titulaires. L'article 8 A précise en effet que le droit de circuler et séjourner librement sur le territoire des Etats membres s'exerce « sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application ». La doctrine est unanime à reconnaître que les limites inhérentes aux notions d'ordre public, de sécurité

publique et de santé publique (art. 48 § 3 et 55) continueront d'être d'application : les Etats membres pourront continuer à prendre des mesures d'éloignement à l'égard des citoyens communautaires fondées sur ces motifs, alors qu'ils ne peuvent en exciper à l'égard de leurs propres nationaux. Cela « révèle la survivance d'une ultime différence irréductible entre ces deux catégories de personnes »³². Il est plus difficile en revanche de déterminer si les limites posées par les directives de 1990, relatives aux conditions de revenus et d'assurance maladie, sont compatibles avec l'article 8 A ou si elles doivent désormais être considérées comme caduques. Certains commentateurs s'avancent avec prudence en considérant que la question de la compatibilité de ces limitations avec le droit général de circulation et de séjour mérite d'être posée³³. D'autres font preuve de plus d'audace, en se basant notamment sur le second paragraphe de l'article 8 A qui précise que « le Conseil peut arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice » de ces droits : si les mesures en question sont destinées à « faciliter » l'exercice de ces droits, c'est qu'elles ne sont pas considérées comme indispensables à leur mise en œuvre, et que ces droits peuvent dès lors être considérés comme d'effet direct. Ce qui implique que la Cour, saisie d'un recours préjudiciel par une juridiction nationale, pourrait juger de la compatibilité des conditions posées par la législation secondaire — en l'occurrence les directives de 1990 — avec le droit fondamental du traité. Elle aurait même, selon certains, le devoir de prendre en considération « la perspective d'un droit de résidence établi de manière constitutionnelle » pour « déclarer la législation secondaire incompatible avec l'objectif poursuivi par l'article 8 A »³⁴. On pourrait envisager, dans cette perspective, que les particuliers invoquent devant les juridictions nationales le « droit fondamental » exprimé à l'article 8 A pour faire invalider les limites posées par la législation secondaire, et anéantir par cette voie judiciaire les restrictions politiques que les Etats membres se sont ingéniés à consacrer pendant deux décennies, parce qu'ils considéraient qu'elles étaient nécessaires à la préservation d'un « intérêt national légitime », à savoir la protection de leurs systèmes de sécurité sociale contre les coûts issus de l'accueil de ressortissants communautaires indigents. Les juridictions nationales devraient, dans cette entreprise, trouver un soutien dans la Cour de justice, qui n'aurait pas encore à ce jour, selon cette analyse, « identifié clairement les dispositions du traité qui justifient la non-application du principe de non-discrimination aux frais médicaux et aux moyens de subsistance », n'aurait pas non plus « expliqué suffisamment l'intérêt légitime des Etats membres à imposer de telles limitations »³⁵ et serait donc contrainte, en vertu de ses propres raisonnements, à invalider ces limitations. Ce scénario prospectif, reposant sur l'hypothèse d'une complicité entre quelques « citoyens actifs » et les juridictions pour venir à bout des résistances politiques, suppose toutefois un raisonnement audacieux de la Cour dont, à ce jour, on ne trouve pas de trace.

C'est donc toujours avec les mécanismes législatifs qu'il faut compter pour donner à ces droits une substance plus large que celle qui résulte de

l'acquis antérieur à la citoyenneté européenne. L'exercice est d'autant plus compliqué qu'il appelle le développement de vastes politiques connexes. La liberté de circulation renvoie, selon une conception largement acceptée, à la suppression des contrôles aux frontières « intérieures ». Or cela implique à son tour que soit organisé un contrôle commun aux frontières extérieures et appelle donc la mise en œuvre d'une politique coordonnée de l'immigration et de l'asile. Celle-ci relevait, selon le traité de Maastricht, du pilier intergouvernemental relatif à la coopération dans les affaires intérieures et la suppression des contrôles aux frontières intérieures avait déjà fait l'objet de négociations conventionnelles autour des accords de Schengen. En d'autres termes, la mise en œuvre du droit fondamental de circuler librement à travers le territoire de l'Union était subordonnée à des mécanismes décisionnels intergouvernementaux dont l'utilisation s'est avérée difficile ³⁶. Le traité d'Amsterdam a modifié ces dispositifs institutionnels, en vue de rendre les prises de décision plus aisées. La conférence intergouvernementale de 1996-1997 s'est largement consacrée à ces questions, et l'on a longtemps cru qu'elle pourrait aboutir à une communautarisation large des politiques d'immigration et d'asile, qui aurait permis de clarifier leurs objectifs, de généraliser le recours aux procédures classiques — initiative de la Commission, adoption par le Conseil à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement européen — et ainsi faciliter la prise de décision, et d'étendre la compétence de la Cour à ces questions. Le traité d'Amsterdam, tout en opérant une certaine rationalisation des processus antérieurs, est resté très en deçà de ces réformes : les politiques d'immigration et d'asile restent soumises au vote à l'unanimité au Conseil, et les Etats membres s'engagent seulement à décider après cinq ans de passer à la majorité qualifiée et à la codécision ³⁷.

Si ces politiques sont fondamentales en elles-mêmes, parce qu'elles touchent des domaines cruciaux des compétences de sécurité qui restent l'apanage jaloux des souverainetés nationales, et parce qu'en termes symboliques elles contribuent à tracer les contours d'un « territoire européen », elles n'entretiennent que des relations marginales avec la citoyenneté européenne. C'est seulement parce que l'on considère que la liberté de circulation implique la suppression des contrôles aux frontières intérieures, que ces mesures sont nécessaires à la mise en œuvre de cette liberté. Or la persistance de ces contrôles, qui resurgissent de manière récurrente entre les Etats parties aux accords de Schengen — et qui sera permanente aux frontières du Royaume-Uni et de l'Irlande qui ont obtenu une dérogation au titre du traité d'Amsterdam intégrant ces accords — n'altère pas fondamentalement la liberté de circulation. Est-on vraiment, pour le dire simplement, privé de cette liberté au simple motif que l'on doit présenter ces papiers d'identité aux frontières ? Bien plus fondamentales sont, à cet égard, les dispositions qui régissent, et conditionnent, le droit de séjour : celui-là reste partiellement inefficace aussi longtemps que subsistent les conditions économiques posées à sa jouissance. Et partant ce sont tous les autres droits

qui font l'objet de l'égalité de traitement qui sont affectés, puisque l'on ne peut en bénéficier que si l'on réside légalement sur le territoire d'un autre Etat.

En dépit de la lenteur de ces processus décisionnels, près de cinq millions de citoyens européens vivent déjà, aujourd'hui, dans un autre Etat membre que celui dont ils ont la nationalité. Ils sont les bénéficiaires privilégiés de la citoyenneté de l'Union, puisqu'eux seuls peuvent se prévaloir de la situation d'extranéité qui conditionne la jouissance des droits politiques locaux et européens dans un autre pays que le sien, la principale innovation de la citoyenneté européenne.

2. L'égalité de traitement appliquée aux droits politiques

L'idée d'étendre le principe de non-discrimination inscrit dans le traité de Rome aux droits politiques est apparue au début des années soixante-dix. Elle a fait l'objet de nombreuses résolutions du Parlement européen, et de propositions liées à l'élaboration d'une procédure électorale uniforme pour son élection, de rapports et de propositions de la Commission, relayés par certains Etats membres. La proposition fut réintroduite par l'Espagne, soutenue par la Commission, lors de la CIG de 1990-1991. Elle a rencontré peu d'opposition : la plupart des pays se sentaient peu concernés ayant une population européenne non nationale très peu nombreuse, et les autres (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg) l'ont acceptée sans trop de difficultés, dans l'enthousiasme de la création de l'Union européenne, et comme conclusion de discussions qui étaient menées, au plan national autant qu'au plan européen, depuis une vingtaine d'années ³⁸.

Il faut insister sur le caractère novateur de ces dispositions : la dénationalisation des droits politiques dans les pays membres était jusqu'alors exceptionnelle et cette question avait suscité d'âpres débats au sein de plusieurs d'entre eux. L'égalité de traitement ne fut pas généralisée pour autant. D'abord parce qu'elle porte uniquement sur les élections municipales et européennes et que les droits politiques furent définis au sens strict. L'égalité de traitement, si elle interdit les discriminations entre nationaux et ressortissants d'un Etat membre au sein de chaque Etat, n'harmonise d'ailleurs pas les conditions entre Etats. Ensuite parce que des dérogations et exceptions furent énoncées, qui limitent dans certains Etats membres la portée de l'égalité de traitement. Enfin parce qu'il apparaît à l'usage qu'en dépit de l'absence de discriminations formelles, les obstacles techniques, politiques et culturels qui se dressent contre la participation politique des non-nationaux restent considérables.

a) La portée de l'égalité de traitement en droit

La portée de l'égalité de traitement en matière de droits politiques fut longuement discutée au cours des travaux préparatoires. Certaines propositions concernaient uniquement les élections européennes, d'autres visaient également les municipales ; certaines n'envisageaient que l'octroi du

droit de vote, d'autres incluait l'éligibilité. Le traité de Maastricht consacre finalement une solution large, puisqu'il incorpore les deux types de scrutins et les deux modes, actif et passif, de participation. Mais il ne dit mot des droits connexes. A aucun moment il ne fut question, par exemple, d'étendre l'égalité de traitement aux élections législatives ou intermédiaires (régionales, provinciales...). Jamais il ne fut suggéré non plus de mentionner parmi les droits ouverts aux ressortissants des autres Etats membres les mécanismes de participation politique directe (référendums, consultations), bien que dans les faits les consultations municipales soient accessibles à tous les résidents dans plusieurs Etats membres, et que les droits de pétition et de recours au médiateur énoncés sous le titre de la citoyenneté de l'Union soient ouverts à tous, y compris aux ressortissants des pays tiers, et même lorsqu'ils ne résident pas sur le territoire de l'un des Etats membres ³⁹.

Le traité ne mentionne pas non plus les libertés publiques, alors que certaines propositions avaient suggéré de citer parmi les droits des « citoyens européens » les libertés d'opinion, d'expression, d'association et d'adhésion à un parti politique. Les dispositions nationales permettent en général aux étrangers de jouir de ces libertés publiques, mais il est rare qu'ils bénéficient des garanties juridiques y afférentes (seuls les Pays-Bas reconnaissent constitutionnellement ces libertés aux étrangers, les autres pays les énonçant par voie législative ou les reconnaissant simplement en pratique). En outre des exceptions subsistent : au Portugal, il est interdit aux étrangers de constituer ou d'adhérer à un parti politique ; en Allemagne et en Grèce, ce droit est limité ; de nombreux Etats posent des restrictions aux libertés de réunion et d'association en vertu de la notion d'« ordre public ». En théorie on peut imaginer qu'un citoyen européen bénéficiant de droits politiques dans un pays dont il n'est pas le national soit empêché d'adhérer à un parti politique, ce qui est pour le moins contradictoire. En pratique il y a toutefois peu de chances que de telles anomalies se produisent. On imagine mal un Etat membre imposer de telles limitations alors qu'il s'est engagé à étendre certains droits politiques aux étrangers. Le traité affirme lui-même que « Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union » (art. 138 A TUE). Cela ne change rien en droit aux interdictions nationales mais constitue tout de même une reconnaissance indirecte par les Etats membres des libertés publiques au plan de l'Union. On sait par ailleurs que les restrictions aux libertés publiques à l'égard des étrangers prévues dans les déclarations internationales sont interprétées limitativement ⁴⁰. La jurisprudence de la Cour de justice elle-même constitue un garde-fou à cet égard : elle a interprété restrictivement la notion d'ordre public ; énoncé parmi les principes généraux du droit celui de la proportionnalité des mesures par rapport aux fins ; et elle pourrait reconnaître, au nom de l'effet utile de l'article 8 B, que les libertés publiques constituent des droits « accessoires et nécessaires » aux droits politiques, comme elle l'avait fait pour certains droits

considérés comme afférents à la libre circulation, et limiter sinon interdire les discriminations à cet égard. L'article 8 B affirme lui-même que les bénéficiaires de ces droits politiques doivent pouvoir en jouir « dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat », ce qui semble faire implicitement référence aux libertés publiques.

Le traité laisse aussi de côté la difficile question de l'accès aux emplois publics, souvent considérée comme un aspect des droits politiques ⁴¹. Sans doute les Etats membres ont-ils considéré que la jurisprudence de la Cour, qui a donné une interprétation stricte des restrictions à l'accès des ressortissants communautaires aux emplois publics, les avait déjà suffisamment contraints à réviser leurs dispositions constitutionnelles et législatives en cette matière. De nombreux emplois publics continuent néanmoins d'être réservés aux nationaux et l'on peut se demander si certaines de ces restrictions ont encore un sens, alors que les citoyens européens pourront directement (en étant élus conseiller municipal) ou indirectement (en participant à leur élection) exercer des fonctions qui impliquent une participation à l'exercice de la puissance publique, et que même ils pourraient se voir confier la tâche de nommer à ces emplois auxquels ils ne pourraient postuler ! Le souci de cohérence juridique, qui tendrait à considérer que l'accès aux emplois publics ne peut être dissocié des droits électoraux, s'est manifestement heurté ici aux préoccupations politiques.

Les droits énoncés sous le titre de la citoyenneté de l'Union dans le traité ne peuvent être exercés que « sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1993 (1994 pour les municipales) par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen » (art. 8 B TUE). Les Etats membres ont tenu les délais, adoptant les deux directives préparées par la Commission — la première sans modification, la seconde avec des exceptions mineures pour tenir compte des exigences belges et françaises — le 6 décembre 1993 et le 19 décembre 1994 ⁴². Leur dispositif étant largement comparable, on peut les examiner conjointement.

L'égalité de traitement prévue par le traité en matière électorale se conçoit comme un « corollaire du droit de libre circulation et de séjour » visant à permettre aux citoyens européens qui ne peuvent jouir de leurs droits politiques dans le pays dont ils sont le national parce qu'ils n'y vivent pas, d'exercer des droits équivalents dans leur pays de résidence. Elle organise donc la substitution de droits d'un Etat à ceux d'un autre. Les directives qui mettent ce droit en œuvre précisent leurs limites. L'égalité de traitement qu'elles organisent vise à faire en sorte qu'un citoyen européen puisse exercer ces droits dans son pays de résidence « dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat » (art. 8 B CE) mais elles ne cherchent pas, au-delà, à égaliser les droits politiques d'un pays à l'autre. Il n'y aura donc aucune harmonisation des régimes électoraux par ce biais. Les directives ne touchent pas à la détermination des conditions d'âge, de résidence, de formation du registre électoral et *a fortiori* pas non plus à la définition des modes de scrutin,

des circonscriptions, des dates d'élection... Les deux directives laissent aussi de côté « les dispositions de chaque Etat membre concernant le droit de vote et d'éligibilité de ses nationaux qui résident hors de son territoire électoral » : car si la citoyenneté européenne encourage les citoyens migrants à voter dans leur pays de résidence plutôt que dans leur pays de nationalité, elle ne les y oblige pas, et chaque Etat préserve la possibilité d'autoriser ses ressortissants à voter par correspondance quand ils ne résident pas sur le territoire, pour les européennes autant que pour les municipales ⁴³. Enfin les directives n'affectent pas non plus les dispositions des Etats membres qui permettent la participation aux élections municipales, ou à d'autres scrutins, des ressortissants des pays tiers.

Ces limitations étant précisées, les directives se contentent d'obliger les Etats membres à « supprimer la condition de nationalité qui, actuellement, est requise dans la plupart des Etats membres pour exercer ces droits » et à la remplacer par un critère de résidence. Elles le font en évitant autant que possible l'ingérence dans le droit électoral des Etats membres, conformément à l'esprit de proportionnalité que le traité de Maastricht énonçait comme un critère complémentaire de la subsidiarité. Le principe qui guide ces textes est extrêmement simple : les ressortissants des autres pays membres qui ont choisi de prendre part à ces scrutins dans leur pays de résidence (puisqu'il s'agit d'une faculté et qu'elle ne peut en aucun cas se muer en obligation, art. 8 et 7) ⁴⁴ doivent être traités de la même manière que les nationaux, à tous points de vue — sauf là où des dérogations sont expressément prévues. En d'autres termes, les Etats membres ne peuvent imposer aux ressortissants des autres Etats membres aucune condition — de résidence, linguistique, fiscale... — qui ne s'impose pas aux nationaux. Si une durée de résidence est exigée dans un Etat membre, le citoyen européen qui a résidé pendant cette période dans l'un des Etats membres — même si ce n'est pas celui où il souhaite voter — est réputé remplir cette condition (art. 5 et 4) ⁴⁵. L'égalité de traitement est ici entendue au sens large, renonçant aux conditions de résidence plus strictes que posaient les propositions antérieures de la Commission. Mais les conditions respectives des différents Etats ne sont pas harmonisées : il n'y aura pas de discrimination si une durée de résidence est exigée en France par exemple qui n'existe pas aux Pays-Bas ; pas de discrimination non plus si l'âge minimal pour l'éligibilité est de 18 ans dans un pays et de 25 ans dans un autre ; l'égalité de traitement se déploie dans le cadre des Etats, pas au-delà.

Il est d'ailleurs renvoyé, pour la définition des critères d'exercice de ces droits, aux législations nationales : si le vote est obligatoire dans un Etat, il le sera pour les ressortissants des autres Etats membres qui ont choisi d'y voter comme pour les nationaux (art. 8 § 2 et art. 7 § 2) ; si une durée minimale de résidence sur le territoire d'une collectivité locale est exigée des nationaux, elle pourra être imposée de la même manière aux ressortissants des autres Etats membres (art. 5 et 4) ; si des conditions d'incompatibilité existent dans un Etat entre des mandats politiques et d'autres fonctions, elles s'appliqueront

aux ressortissants des autres Etats membres, même si les fonctions incompatibles qu'ils exercent le sont hors de l'Etat où ils votent ou sont candidats (art. 6, dir. 94/80) ; si un citoyen est déchu de ses droits politiques dans son Etat de nationalité, il le sera aussi dans l'Etat de résidence, lequel préserve en outre la faculté de déchoir de ses droits un ressortissant d'un autre Etat membre en vertu de sa propre législation (art. 6 et 5) ; les voies de recours ouvertes aux nationaux contre ces décisions doivent être également accessibles aux ressortissants des autres Etats membres (art. 11 § 2 et 10 § 2).

Le principe est donc parfaitement clair : sauf dérogation, les ressortissants des autres pays membres seront traités à tous égards comme les nationaux. La seule exception à cette règle concerne les quelques formalités d'inscription sur le registre électoral que les directives définissent, en s'efforçant de les réduire au minimum. Les Etats membres ont le devoir de permettre cette inscription « dans un délai utile avant le scrutin » (art. 9 § 1 et 8 § 1) et ne peuvent la soumettre qu'à quelques conditions précisément définies. Outre les preuves qui sont aussi exigées des nationaux, les ressortissants des autres Etats membres doivent produire une déclaration formelle reprenant leur nationalité et leur adresse. Et les Etats peuvent en outre exiger (art. 9 § 2 et 3 et art. 8 § 2 et 3), mais ce n'est qu'une faculté, qu'ils précisent qu'ils ne sont pas déchus de leur droit de vote dans l'Etat d'origine ⁴⁶, qu'ils présentent un document d'identité et indiquent depuis quelle date ils résident dans un Etat membre. Pour les élections européennes, des formalités supplémentaires sont également prévues pour éviter le double vote : puisque c'est la même assemblée qu'il s'agit d'élire dans tous les Etats membres, le même citoyen ne peut voter deux fois (art. 4) car cela lui donnerait deux voix et romprait l'égalité entre citoyens — alors qu'il le peut dans le cas des élections municipales puisque dans ce cas ce sont des assemblées différentes qu'il élit. Les Etats peuvent dès lors exiger des ressortissants des autres Etats membres qui s'inscrivent sur le registre électoral qu'ils déclarent qu'ils ne sont pas candidats dans un autre Etat membre et précisent sur la liste électorale de quelle collectivité locale ils étaient inscrits en dernier lieu (art. 10 § 1). Cette disposition s'accompagne d'un échange d'informations entre Etats membres visant à déceler les cas de double vote ou de double candidature (art. 13), ainsi que les cas de déchéance cachés au pays de résidence (art. 7).

Si ces mesures ont pu être adoptées sans difficultés majeures, alors qu'elles vont souvent à l'encontre de traditions constitutionnelles anciennes et risquent parfois de perturber des équilibres électoraux, c'est aussi parce qu'elles étaient assorties de limitations et de dérogations qui en atténuent la portée. Les limitations sont générales, s'appliquant à tous les Etats membres, et n'existent que dans le cas des élections municipales. Les dérogations en revanche, concernant les deux types de scrutins, sont réservées aux Etats qui comptent une proportion importante d'électeurs non nationaux : le Luxembourg, et la Belgique sous des conditions particulières. Les unes et les autres sont

permanentes, même si l'évaluation régulière des dérogations est prévue et rendue nécessaire à leur renouvellement.

La directive relative aux droits de vote et d'éligibilité pour les élections municipales reconnaît dans ses considérants que « les attributions de l'exécutif des collectivités locales de base peuvent comporter la participation à l'exercice de l'autorité publique et à la sauvegarde des intérêts généraux » et que dès lors « il convient que les Etats membres puissent réserver ces fonctions à leurs ressortissants ». L'argument est exactement identique à celui qui, dans le traité, justifiait les exceptions au droit d'accès aux emplois publics : le lien de nationalité, censé matérialiser la loyauté d'un individu à l'égard de l'Etat, peut être exigé pour certaines fonctions qui participent de l'autorité publique. De là découle une faculté offerte aux Etats, qui peuvent bien entendu ne pas y avoir recours, de limiter les droits attachés à l'éligibilité : d'une part, ils peuvent réserver les fonctions de chef de l'exécutif d'une collectivité locale (ou chef adjoint ou suppléant, y compris à titre provisoire ou intérimaire) à leurs ressortissants ; d'autre part, ils peuvent interdire aux éventuels élus ressortissants d'autres Etats membres (conseillers municipaux ou équivalents) de participer à l'élection d'une assemblée parlementaire (art. 5 § 3 et 4) ⁴⁷. La première limitation figurait déjà dans la proposition de la Commission de 1988 et elle était unanimement acceptée parce qu'aucun Etat membre n'envisageait sereinement la perspective de voir des non-nationaux occuper les fonctions de maire ou équivalentes. Quant à la deuxième exception, elle fut ajoutée à la demande de la France pour tenir compte d'une particularité de son système constitutionnel : le Conseil constitutionnel avait en effet affirmé, dans sa décision sur la compatibilité du traité de Maastricht avec la Constitution que l'article 8 B du traité était contraire à la Constitution française puisqu'il permettait à des étrangers de participer non seulement à des élections municipales, mais aussi, à travers elles, à la désignation des sénateurs ⁴⁸, lesquels participent à l'exercice de la souveraineté nationale.

Les deux directives comportent également une dérogation qui, elle, n'est ouverte qu'aux Etats membres où la part des ressortissants des autres Etats en âge de voter dépasse 20% du total des électeurs potentiels. Cette disposition vise en fait le Luxembourg, qui est le seul Etat à rencontrer cette condition sur l'ensemble de son territoire. Mais elle est également étendue, pour certaines communes, à la Belgique. Ces Etats ne reçoivent pas le droit de priver du droit de vote et d'éligibilité les ressortissants des autres Etats membres, mais seulement de le soumettre à des conditions de résidence plus élevées que celles imposées aux nationaux. Le Luxembourg peut ainsi exiger pour les élections européennes une résidence de cinq ans maximum comme condition du droit de vote et de dix ans maximum pour le droit d'éligibilité (respectivement la durée d'une et de deux législatures).

Pour les élections municipales, le Luxembourg, et la Belgique dans certaines communes répondant au critère des 20%, peuvent imposer des conditions de résidence égales à un mandat municipal pour le droit de vote et

à deux pour l'éligibilité ⁴⁹. A cela s'ajoute un droit pour le Luxembourg de « prendre des mesures appropriées en matière de composition des listes de candidats et visant notamment à faciliter l'intégration des citoyens de l'Union ressortissant d'un autre Etat membre » (art. 14 § 1 et 12 § 1 et 2). En clair cela signifie que cet Etat est autorisé, pour « éviter toute polarisation entre listes de candidats nationaux et non nationaux » à limiter la liberté des ressortissants d'autres Etats membres de fonder ou d'adhérer à des partis politiques. Cette formule peu claire fut adoptée après que le Parlement européen eut refusé, dans son avis sur la proposition de directive, une dérogation plus explicite qui autorisait le Luxembourg à limiter la proportion des ressortissants des autres Etats membres sur ses listes à un quart ⁵⁰.

L'idée de reconnaître des exceptions au principe de non-discrimination était discutée de longue date, le gouvernement luxembourgeois ayant fait savoir dès les débats des années quatre-vingt que la forte proportion de ressortissants communautaires résidant dans son pays risquait d'altérer sensiblement ses équilibres électoraux. Alors que la part des ressortissants des autres Etats membres sur le total de la population varie entre 0,3% et 6% dans les autres Etats membres, elle atteint environ 30% au Luxembourg. Qui plus est, cette population est concentrée dans certaines des 118 communes luxembourgeoises : la moitié d'entre elles comptent moins de 20% de ressortissants communautaires non luxembourgeois, mais 38 communes atteignent une proportion s'étalant entre 20 et 30% et 21 communes entre 30 et 54%, la capitale comptant 41,2% de citoyens européens non nationaux ⁵¹. Les dérogations finalement octroyées au Luxembourg ne sont pas très importantes : elles permettent simplement de limiter la participation des résidents étrangers arrivés récemment sur le territoire, mais ne les écartent pas définitivement. Or cette condition de résidence était considérée par la Commission en 1988 comme un critère qui pouvait s'appliquer à l'ensemble des Etats membres, parce qu'une durée minimale de résidence était considérée comme un signe d'intégration dans le pays d'accueil qu'il paraissait légitime d'exiger ⁵². Cinq ans plus tard, cette condition naguère conçue comme générale était ravalée au rang de dérogation et soumise à un examen périodique destiné à vérifier sa pertinence — même s'il n'est pas dit qu'elle est conçue comme provisoire.

L'extension partielle de cette dérogation à la Belgique est le résultat d'une exigence de certains dirigeants flamands, qui craignaient que les nombreux fonctionnaires européens installés dans la périphérie de Bruxelles, en Communauté flamande, aient tendance à voter pour des partis francophones parce qu'ils connaîtraient mal la langue néerlandaise, et que dès lors ils renforcent le poids des partis francophones dans cette région, accentuant les tensions inhérentes au système complexe de la frontière linguistique ⁵³. Ils souhaitaient donc pouvoir bénéficier de cette dérogation dans ces communes sensibles — à l'encontre de l'esprit de ces dérogations qui est, selon les termes de la Commission, « que toute solution dérogatoire s'applique de manière générale à toutes les communes de l'Etat membre » de manière à

respecter « le principe de l'égalité du vote »⁵⁴. Et ils obtinrent du Conseil qu'il modifie la proposition de la Commission pour que cette dérogation leur soit octroyée dans certaines communes qui atteindraient la proportion de 20% de ressortissants d'autres pays membres en âge de voter, communes dont la Belgique doit communiquer la liste un an avant les élections communales.

Même si elles sont sévèrement limitées et contrôlées par la Commission, ces dérogations sont difficilement justifiables en principe : arguer du fait que la forte proportion de ressortissants d'autres Etats membres risque de perturber les équilibres électoraux pour retarder ces obligations est pour le moins contradictoire, ces droits ayant précisément pour fonction d'altérer les équilibres électoraux, afin qu'ils reflètent mieux l'état de la population. Ces exceptions ne se comprennent que comme des concessions destinées à apaiser la classe politique inquiète du maintien de son pouvoir dans certaines régions, de manière à éviter que ces craintes ponctuelles empêchent l'aboutissement général de ce nouveau domaine de l'égalité de traitement.

b) Les débats liés à la transposition en droit national

Lors des négociations du traité de Maastricht, la Belgique avait obtenu, avec le soutien de l'Allemagne et du Luxembourg, que le délai pour l'adoption des mesures destinées à mettre en œuvre le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections municipales soit prolongé d'un an, jusqu'au 31 décembre 1994, de manière que les élections communales qui se tenaient en Belgique cette année-là ne soient pas concernées, et que la traduction de ces dispositions dans le droit national puisse être différée jusqu'aux élections suivantes, en l'an 2000. La directive adoptée le 19 décembre 1994, dans les temps impartis, devait néanmoins être transposée en droit national au plus tard le premier janvier 1996. A l'exception de l'Allemagne, de l'Irlande et du Danemark, aucun Etat membre n'a respecté cette échéance, et certains ont pris près de trois ans de retard, suscitant l'ire de la Commission qui déposa des recours en manquement en juin 1997 contre la France, la Grèce et la Belgique, la dernière ayant laissé perdurer son retard jusqu'à se faire condamner par la Cour de justice le 9 juillet 1998.

Ces retards expliquent que la directive 94/80/CE n'ait pu être appliquée que très partiellement jusqu'ici, lors d'élections partielles en Allemagne, au Luxembourg, en Italie, en Autriche, en Finlande et au Royaume-Uni. Peu de chiffres sont disponibles : la Commission a juste été informée que dans les municipalités du Land de Bavière en 1996 la participation des ressortissants des autres Etats membres avait atteint un score oscillant entre 21 et 25%, et que les résultats furent de 35,5% dans le Land de Vienne en 1997⁵⁵. La rareté des sources interdit de tirer des conclusions, même provisoires, sur la mise en œuvre de ce droit. Mais le retard pris dans ce dossier mérite en lui-même d'être examiné, parce qu'il est révélateur des tensions que suscite, dans plusieurs Etats membres, le concept de citoyenneté européenne.

On peut regrouper les Etats membres en trois catégories, en fonction des attitudes qui s'y sont déployées au cours du processus de mise en œuvre de ce

droit. Dans un premier groupe de pays, cette question n'a suscité que très peu de débats, parce que l'octroi de droits politiques à des ressortissants étrangers avait déjà été expérimentée, et que la citoyenneté de l'Union se contentait de couronner un débat national qui avait eu lieu au cours de la décennie précédente. Ce fut le cas en Irlande, aux Pays-Bas ⁵⁶, au Danemark et, au moment de leur adhésion, en Suède et en Finlande ⁵⁷. La notion de citoyenneté européenne a suscité des inquiétudes et des manifestations d'hostilité au Danemark, mais ce n'étaient pas les droits politiques accordés aux ressortissants des autres Etats membres qui étaient visés, mais l'image d'un Etat fédéral en construction que ce concept portait en lui pour de nombreux citoyens danois ⁵⁸. Dans ce pays les expériences antérieures de vote des étrangers avaient d'ailleurs été jugées encourageantes, puisque 59,2% d'entre eux avaient pris part au scrutin lors des élections municipales de 1978 — lorsque seuls les résidents scandinaves avaient ce droit — et 61,3% avaient fait de même en 1981 — tous les résidents étrangers ayant alors ce droit — atteignant un taux de participation proche du niveau global, qui était de 71,3% en 1981 ⁵⁹.

Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des ressortissants communautaires n'a pas suscité de réactions hostiles non plus dans les pays du sud de l'Europe, l'Espagne, le Portugal, l'Italie et la Grèce. L'Espagne était à l'origine de cette initiative, l'Italie l'avait suggérée dès 1972, et les quatre pays, qui ont fourni les principaux contingents de l'émigration européenne des années trente aux années soixante-dix, comprenaient cette innovation comme une reconnaissance par leurs partenaires, et par les pays d'immigration importante en particulier, de la contribution de leurs ressortissants à la vie économique et sociale des pays de résidence. Ce fut dit explicitement lors des débats parlementaires de ratification du traité au Portugal, tant par la majorité que par l'opposition ⁶⁰. Seule la Grèce, qui avait opposé à ce projet des objections constitutionnelles tout au long des années quatre-vingt — la constitution réservant, comme dans la plupart des Etats membres, les droits politiques aux nationaux — vit encore quelques réticences nationalistes, exprimées par le parti communiste lors des débats parlementaires de ratification du traité ⁶¹. Mais elles étaient marginales et exposées sur le mode formel des arguments d'inconstitutionnalité, visant surtout à étayer l'hypothèse de la nécessité d'un référendum que développait l'opposition de gauche. En Espagne, en Italie et au Portugal il y eut également des débats sur la citoyenneté de l'Union, mais ils portaient simplement sur les modalités de réforme de la constitution que cette institution rendait nécessaire et n'en contestaient pas la légitimité. La question du droit de vote des étrangers était d'ailleurs ancienne également dans ces pays : le Portugal et l'Espagne avaient déjà au début des années quatre-vingt modifié leur constitution ou leur législation électorale pour permettre l'octroi de droits politiques aux ressortissants d'autres pays sur la base de traités internationaux réciproques — concernant les pays lusophones pour le Portugal, ou n'importe quel pays pour l'Espagne, qui avait signé de telles conventions avec le

Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède, bien qu'elles n'aient jamais été mises en œuvre. En Italie, des propositions de modification de la constitution avaient même été déposées qui visaient à octroyer l'ensemble des droits politiques — y compris aux législatives — aux ressortissants communautaires et le droit de vote aux municipales aux autres étrangers ⁶². L'Espagne fut d'ailleurs le premier pays à appliquer la directive 94/80/CE, avant même la fin du délai de transposition : la Cour suprême de la région autonome de Valence annula en effet des élections municipales tenues en 1995 parce que des résidents français n'avaient pu y prendre part, alors que les autorités nationales ont le devoir, selon la jurisprudence de la Cour de justice que rappelait la Cour de Valence, d'appliquer le droit national « à la lumière » d'une directive même si le délai de transposition n'est pas écoulé ⁶³.

Les pays traditionnels de l'immigration européenne, France, Allemagne, Belgique et Luxembourg, ont connu des débats politiques importants autour du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales, au-delà des cercles des parlementaires ayant en charge la révision de la constitution. La France et la Belgique en particulier eurent beaucoup de mal à rassembler les vastes majorités nécessaires pour opérer les modifications constitutionnelles nécessaires au respect de leurs obligations. Au Luxembourg il y eut quelques hésitations en cours de débat parlementaire : une fraction importante du parti social-chrétien, parti du premier ministre Jacques Santer, déposa une motion qui exigeait que le gouvernement obtienne de ses partenaires lors de la discussion des modalités de mise en œuvre de l'article 8 B que des conditions drastiques puissent être imposées aux ressortissants des autres Etats membres — abandon du droit de vote dans le pays d'origine, résidence de dix ou douze ans, connaissance du Letzeburgesh, qui n'est pourtant pas la langue officielle, limitation du nombre de candidats étrangers à 50% et du nombre d'élus à 25%. Le premier ministre parvint toutefois sans trop de mal à faire régner la discipline dans son propre groupe parlementaire, en arguant qu'il avait déjà obtenu la garantie de dérogations lors de la conférence intergouvernementale et en promettant de prendre ces préoccupations en compte lors de la discussion des modalités de mise en œuvre de l'article 8 B ⁶⁴. Le gouvernement luxembourgeois put ensuite s'appuyer sur cette menace de dissidence pour obtenir de ses partenaires des dérogations relativement importantes lors de la négociation de la directive 94/80/CE, qui dut pour cette raison être adoptée sans la voix du Portugal qui y voyait une discrimination à l'égard de ses ressortissants résidant au Luxembourg, l'unanimité étant néanmoins réputée acquise.

L'opposition fut en revanche beaucoup plus vigoureuse en France et en Belgique. Dans les deux pays le débat était ancien et passionné. En 1981, François Mitterrand avait inscrit dans son programme l'octroi du droit de vote aux élections municipales pour les étrangers, mais quelques mois après son élection, en août 1981, son gouvernement fut incapable de rassembler une majorité autour d'un projet de loi qui reprenait cette suggestion, et le

président français s'inclina en arguant de l'immaturation des mœurs. L'idée fut fréquemment reprise au cours des années quatre-vingt, marquées par l'émergence de l'extrême-droite et la formation de puissants mouvements antiracistes. Le traité de Maastricht vint en quelque sorte court-circuiter ces débats, en présentant les droits politiques de certains étrangers comme un acquis irréversible. On peut d'ailleurs se demander si le gouvernement français n'a pas utilisé le cadre communautaire pour imposer par en haut une réforme qui s'était toujours heurtée aux plus vives querelles à l'intérieur. Après la signature du traité, le débat passa à un registre plus formel, mais où sourdaient les mêmes questions relatives à la conception française de la souveraineté nationale. Consulté en 1992 sur la compatibilité du traité de Maastricht avec la Constitution, le Conseil constitutionnel mentionna ⁶⁵ parmi les éléments du traité contraires à la Constitution les engagements posés par l'article 8 B. Son raisonnement était double. D'une part, l'article 3 de la Constitution dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » et poursuit en précisant que « sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français ». Or le Conseil constitutionnel avait considéré dans sa jurisprudence antérieure que les élections municipales appartenaient à la catégorie des « suffrages politiques » et que des droits politiques, même limités aux élections municipales, ne pouvaient être conférés à des étrangers sans modifier la constitution ⁶⁶. D'autre part, le Sénat, à l'élection duquel prennent part des conseillers municipaux, participe lui aussi de la souveraineté nationale. De la combinaison de ces deux dispositions il découle que l'article 8 B est contraire à la Constitution. Une Loi constitutionnelle fut dès lors adoptée en juin 1992, qui ajoutait à la Constitution un titre intitulé « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » et dont l'article 88 § 3 répondait à cette objection, en précisant :

« Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux Assemblées détermine les conditions d'application du présent article » ⁶⁷.

Il était ainsi fait usage des limitations autorisées par la directive 94/80/CE, avant même qu'elle soit adoptée, pour exclure les ressortissants des autres Etats membres des fonctions d'exercice de la puissance publique et de l'élection d'une Assemblée participant de la souveraineté nationale. Le Conseil constitutionnel put, dans une nouvelle décision, affirmer que ces dispositions « ont pour effet de lever l'obstacle d'ordre constitutionnel » ⁶⁸. Ces arguments constitutionnels révèlent la prégnance de la conception française de l'indivisibilité de la souveraineté et sa difficile conciliation avec

la logique de non-discrimination qui innerve la construction européenne. Dans les pays nordiques et anglo-saxons, de telles querelles n'ont pas eu lieu parce que les élections municipales pouvaient être considérées comme des élections administratives, ne touchant pas à la souveraineté nationale. Mais cette distinction n'a pas cours en France, ni dans les pays dont le système constitutionnel est d'inspiration française. Là, tout droit politique est considéré comme participation à la souveraineté nationale, et il reste difficile de concevoir qu'il puisse être détaché de la nationalité. Les Français n'ont pu modifier leur constitution pour la rendre compatible avec l'article 8 B qu'en reconnaissant une dérogation, comme le dit le Conseil constitutionnel, à cette conception traditionnelle de la souveraineté et de la citoyenneté.

Ce n'est pas, toutefois, la perspective de l'extension de l'égalité de traitement à d'autres droits politiques, mais à d'autres catégories d'étrangers, qui a suscité le plus d'inquiétudes : lors des débats parlementaires portant sur les modalités législatives de précision de ce nouvel article de la constitution, les élus ont veillé à ce que ces droits politiques soient strictement soumis à une condition de réciprocité ⁶⁹. La législation française fut finalement mise en conformité avec les engagements européens au printemps 1998, entraînant l'interruption du recours en manquement que la Commission avait introduit un an plus tôt.

Les mêmes arguments constitutionnels ont été développés dans d'autres pays membres. En Espagne, la Cour constitutionnelle a considéré que le droit de vote aux élections municipales ne participait pas de la souveraineté nationale et pouvait donc être octroyé à des non-nationaux, mais que l'éligibilité en revanche était contraire aux articles de la constitution qui affirment que la souveraineté appartient au peuple espagnol, et exigeait une révision de la constitution ⁷⁰. En Allemagne, en Italie, au Portugal, les constitutions furent également modifiées de manière à faire exception au principe de souveraineté nationale sur une base réciproque. Cette exigence de réciprocité est significative : elle montre que dans les pays qui considèrent que les élections municipales participent de la souveraineté nationale, l'ouverture ne peut être faite que vers les ressortissants des autres Etats membres, parce qu'elle matérialise au plan subjectif l'exercice commun de compétences souveraines. L'opposition entre la conception nordique/anglo-saxonne, qui considère les élections municipales comme des scrutins administratifs qui peuvent être ouverts aux étrangers sans condition de réciprocité, et la conception française qui y voit une participation à la souveraineté nationale qui ne peut être étendue au-delà du « peuple » qu'aux ressortissants d'Etats liés dans une entreprise politique commune, a balisé l'ensemble de ces débats.

La Belgique fut la plus lente à mettre son droit en conformité avec le traité de Maastricht et la directive 94/80/CE. La question des droits politiques des étrangers y avait, comme en France, fait l'objet de débats tout au long des années soixante-dix et quatre-vingt ⁷¹. Le premier ministre belge avait, le premier, suggéré que le droit de vote aux élections municipales soit accordé

aux ressortissants des cinq autres Etats membres lors du Sommet de Paris d'octobre 1972. Cette suggestion avait été précédée en 1968 d'une proposition de loi reprenant la même idée déposée au Parlement belge, et qui fut réintroduite à chaque législature jusqu'au début des années quatre-vingt ⁷². En 1979, le premier ministre reprit la suggestion dans sa déclaration gouvernementale, sans qu'il soit fait de distinction entre ressortissants d'un Etat membre et autres étrangers. Cette réforme fut jugée contraire à la Constitution par le Conseil d'Etat, entraînant un report *sine die* de la question. Comme en France, le climat politique des années quatre-vingt marqué par les premiers succès de l'extrême-droite, la diffusion de thèses racistes et la mobilisation de vastes mouvements antiracistes, donna un tour passionné à la question et polarisa l'opinion et les partis politiques. Et le traité de Maastricht vint, comme en France, court-circuiter ces discussions nationales, en présentant le droit de vote et d'éligibilité de certains étrangers comme un acquis irréversible.

Les débats parlementaires relatifs à la ratification du traité laissèrent cette question sous le boisseau, seul le parti d'extrême-droite flamand (*Vlaams Blok*) s'insurgeant contre cette brèche dans la souveraineté nationale : il y voyait un double risque, d'extension des droits politiques à tous les étrangers quelle que fût leur nationalité d'une part, et de renforcement des partis politiques francophones dans la périphérie flamande de Bruxelles d'autre part. Bien que les autres partis aient évité de se faire l'écho de ces préventions en public, personne n'ignorait que les craintes du *Vlaams Blok* concernant la périphérie bruxelloise étaient partagées par la plupart des partis flamands, et par le *Christelijke Volkspartij* (CVP), pilier de la coalition gouvernementale, en particulier. Les dirigeants de ce parti déployaient en effet de vastes efforts pour atténuer la portée de l'article 8 B : le ministre belge des Affaires étrangères (Mark Eyskens, dont le père Gaston Eyskens avait le premier suggéré cette extension des droits politiques vingt ans plus tôt) avait, lors du Sommet de Maastricht, contre l'avis de son premier ministre (Wilfried Martens, qui l'avait inscrit dans sa déclaration gouvernementale douze ans plus tôt) mais avec le soutien de son vice-premier ministre (Jean-Luc Dehaene, qui deviendrait ensuite premier ministre et aurait en charge la transposition de cet engagement) exigé et obtenu que le délai de transposition soit reporté d'un an, pour qu'il intervienne après les élections communales belges de 1994. Lors de la négociation de la directive 94/80/CE à la fin de l'année 1994, ils avaient également obtenu que les dérogations octroyées au Luxembourg soient étendues à certaines communes belges.

Entre-temps, la Belgique avait ratifié le traité de Maastricht, sans modifier préalablement sa constitution alors que le Conseil d'Etat avait affirmé dans son avis du 6 mars 1992 que l'article 8 B supposait une modification préalable de l'article 8 de la Constitution qui réserve les droits politiques aux Belges ⁷³. Il y avait à cette ignorance de la Constitution un illustre précédent, le suffrage universel ayant été octroyé en 1918 par voie législative avant que la Constitution, qui organisait un suffrage plural, ait été modifiée. Le

gouvernement ne s'inquiétait pas de cette discordance entre le traité et la Constitution, pensant qu'elle serait de courte durée, et que le principe de primauté du droit communautaire rendait, de toute façon, la modification constitutionnelle non indispensable. Mais la réunion de la majorité des deux tiers nécessaire à la révision de la constitution s'avéra plus difficile que prévu. En juin 1996, le ministère de l'Intérieur fit en effet savoir que seules quatorze communes belges comptaient plus de 20% de ressortissants d'autres Etats membres, et qu'aucune des communes de la périphérie bruxelloise n'entraînait dans cette catégorie : la dérogation obtenue de haute lutte lors de l'élaboration de la directive 94/80/CE s'avérait vaine, les partis flamands ayant omis de vérifier au préalable qu'ils rencontraient cette condition. Ils tentèrent alors, le CVP en tête, d'atténuer les effets de cette directive par d'autres voies, en tentant d'imposer aux ressortissants des autres Etats membres des conditions de résidence, linguistiques ou fiscales, destinées à empêcher, dans leur perspective, les fonctionnaires européens installés dans la périphérie bruxelloise — qui ne paient pas l'impôt sur les personnes physiques en Belgique — de prendre part aux élections communales en l'an 2000. Ces manœuvres étaient purement dilatoires, puisque la directive disait de manière parfaitement univoque qu'aucune condition ne pouvait être imposée aux ressortissants des autres Etats membres si elle ne l'était aussi aux nationaux. Elles empêchaient néanmoins le gouvernement de réformer la Constitution et la législation électorale, et la Commission introduisit en juin 1997 un recours en manquement devant la Cour de justice, espérant sans doute que la menace d'une condamnation aurait raison de ces retards. C'était compter sans les difficultés propres à la vie politique belge. Car entre-temps les partis francophones durcirent leurs positions : le parti socialiste et le parti social-chrétien, soit l'aile francophone de la majorité gouvernementale, firent savoir qu'ils s'opposeraient à une réforme de la Constitution qui établirait une discrimination entre ressortissants communautaires et étrangers d'autres nationalités. Le parti libéral, dont l'appoint était nécessaire pour atteindre les deux tiers exigés pour réviser la Constitution, lia en outre son accord sur ce point à une réforme de la législation sur l'octroi de la nationalité qu'il souhaitait rendre plus libérale. Les partis flamands de la majorité quant à eux ne voulaient ni d'une nouvelle législation sur la nationalité, ni d'une réforme de la Constitution qui octroie les droits politiques communaux à tous les étrangers, ni même en fait d'une réforme qui se limite à transposer la directive en l'absence de dérogations. Après deux ans et demi de retard, la Belgique fut condamnée par la Cour de justice pour manquement le 10 juillet 1998 et le premier ministre annonça, le jour même de la condamnation, un accord politique, sous la forme caractéristique d'un compromis à la belge ⁷⁴ : la Constitution supprimerait la condition de nationalité pour l'octroi de droits politiques, tandis que la législation électorale opérerait une distinction entre ressortissants communautaires, auxquels ce droit serait octroyé dès 2000, et ressortissants de pays tiers qui ne l'obtiendraient qu'en 2006 — officiellement en 2001, c'est-à-dire après les élections communales de 2000.

La législation sur l'octroi de la nationalité serait également modifiée, mais un acte de volonté plus lourd que celui que réclamaient les libéraux francophones serait néanmoins exigé.

Ces péripéties illustrent l'interférence permanente, en Belgique, des équilibres linguistiques sensibles dans tous les dossiers politiques, et surtout ceux qui touchent à la Constitution. Mais elles sont aussi révélatrices de la prégnance de clivages présents dans toute l'Europe autour de la conception de la nationalité et de l'impact de la construction européenne sur les traditions de souveraineté nationale. Sans doute la lenteur observée dans tous les pays d'immigration s'explique-t-elle d'abord par d'étroites préoccupations électorales : tous les partis s'inquiètent des effets sur les équilibres électoraux d'un élargissement subit du corps civique, et des conséquences sur leurs propres structures internes de l'octroi de l'éligibilité à des non-nationaux. Le ministre français de l'Intérieur n'a pas manqué de souligner, lors des débats parlementaires, le faible impact quantitatif de ces mesures pour lever les réticences présentes dans sa propre majorité ⁷⁵. Derrière ces inquiétudes partagées, on voit aussi poindre des clivages de principe. En Belgique, comme en France, en Allemagne, au Luxembourg, et même dans les pays qui comptent une immigration européenne peu nombreuse, on observe une polarisation idéologique entre ceux qui considèrent que les élections municipales relèvent de la souveraineté nationale et qu'elles doivent dès lors être réservées aux nationaux — l'égalité de traitement accordée aux citoyens européens étant conçue comme une exception que justifie la solidarité entre Etats membres et que matérialise l'exigence constitutionnelle de réciprocité — et ceux qui tiennent au contraire les scrutins municipaux pour des enjeux détachés de la souveraineté nationale, qui peuvent être étendus à tous les résidents, quelle que soit leur nationalité.

*c) L'égalité de traitement dans les faits :
le cas des élections européennes de 1994*

En dépit des délais extrêmement brefs laissés aux Etats membres pour transposer la directive 93/109/CE — adoptée le 6 décembre 1993 et qui devait être transposée moins d'un mois plus tard, le premier février 1994 — aucun retard substantiel ne fut enregistré et les citoyens européens furent en mesure de faire usage de leurs droits électoraux dans leur pays de résidence aux élections de juin 1994. Dans la mesure où le Parlement européen est considéré comme extérieur au système constitutionnel national, et où son élection laisse largement indifférentes les opinions publiques, ces dispositions se sont avérées infiniment moins sensibles que celles qui concernaient les élections municipales.

Plusieurs Etats avaient d'ailleurs déjà, lors des élections européennes précédentes, autorisé les ressortissants d'autres Etats membres, sous certaines conditions, à prendre part à ces scrutins dans le pays de résidence : en 1989 l'Italie les autorisait à se porter candidats, l'Irlande leur octroyait le droit de vote, le Royaume-Uni faisait de même pour les citoyens irlandais, et la

Belgique et les Pays-Bas permettaient depuis 1984 aux ressortissants d'autres Etats membres qui ne pouvaient prendre part à ce scrutin dans leur Etat parce qu'ils n'y vivaient plus — visant en fait les Irlandais et les Britanniques ayant quitté le Royaume-Uni depuis plus de vingt ans — de voter dans le pays de résidence.

Les sept autres Etats, qui ne connaissaient pas ces précédents, purent aussi adopter les lois nationales transposant la directive aisément, parce qu'ils savaient depuis la signature du traité de Maastricht, deux ans plus tôt, qu'ils devraient se soumettre à cette obligation, et parce qu'elles ne requéraient pas de modification constitutionnelle. En France par exemple, le Conseil constitutionnel avait affirmé que la limitation constitutionnelle du droit de vote aux nationaux « ne s'impose que pour l'exercice du droit de suffrage dans les conditions prévues par la constitution » et que le Parlement européen « ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale » et que dès lors il « n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française » ⁷⁶. Quelques difficultés se firent jour néanmoins, dans ce pays. Respectant à la lettre les termes de la directive, qui proscrivait toute discrimination à l'égard des ressortissants des autres Etats membres, le gouvernement français avait soumis aux parlementaires un projet de loi en vertu duquel les non-nationaux se seraient vu imposer les mêmes conditions, libérales, de résidence que celles prévues dans le code électoral pour les citoyens français : faire état d'une résidence continue ou d'un domicile réel, ou être inscrit depuis cinq ans au rôle d'une des contributions directes communales. Or les parlementaires ont jugé que ce dernier critère permettrait aux ressortissants d'autres Etats membres qui ne possèdent en France qu'une résidence secondaire d'y voter, et ils ont amendé le projet gouvernemental en sorte que ce troisième critère disparaisse, et que les citoyens européens non français doivent dès lors faire preuve d'un domicile réel ou d'une résidence continue. En ce qui concerne l'éligibilité, le projet du gouvernement envisageait qu'elle ne soit soumise à aucune condition de résidence, comme c'est le cas pour les citoyens français, mais les parlementaires s'y sont à nouveau opposés, exigeant des ressortissants d'autres Etats membres qu'ils soient résidents pour se porter candidats ⁷⁷. Ces conditions supplémentaires auraient pu être considérées comme discriminatoires, puisqu'elles ne sont pas exigées des Français, mais elles ont été jugées légitimes par la Commission, dans la mesure où elles ne contredisent pas l'objectif de la directive qui est bien de permettre aux ressortissants d'autres Etats membres *résidant* sur le territoire d'y voter et de s'y porter candidat ⁷⁸. Par ailleurs, les Etats membres ont peu fait usage des formalités autorisées par la directive pour contrôler la validité de l'inscription des ressortissants des autres Etats membres : neuf d'entre eux n'ont pas exigé de déclaration attestant que le citoyen n'est pas déchu de ses droits politiques ni opéré de vérification auprès des Etats d'origine, et sept Etats n'ont pas demandé aux candidats à l'inscription sur les registres électoraux qu'ils présentent des documents d'identité en cours de

validité. Ces dispositions ont donc bien été comprises comme des facultés, comme le voulait la directive.

La première expérience de mise en œuvre de ces dispositions a été unanimement jugée décevante. Parmi les quelque 4 471 647 citoyens européens résidant dans un autre Etat membre que celui dont ils ont la nationalité, à peine plus de 5% des électeurs ont fait usage de la faculté qui leur était donnée d'exercer leurs droits politiques dans l'Etat de résidence ⁷⁹. Les résultats varient très nettement d'un Etat à l'autre : en Grèce seuls 1,55% des ressortissants d'autres Etats membres ont fait usage de cette faculté, proportion comparable à celle atteinte en Italie (1,8%), au Royaume-Uni (1,96%) ⁸⁰, ou au Portugal (2,34%). Un groupe d'Etats a atteint des résultats plus encourageants, situés entre le huitième et le quart de la population concernée : c'est le cas de la Finlande (22%), de la Suède (24%), du Danemark (24,85%), de l'Espagne (12,61%) et de l'Irlande qui sort du lot par ses résultats exceptionnels (44,11%). Les autres Etats enfin s'inscrivent sur une ligne médiane, qui tourne autour de la moyenne des Quinze : parmi eux la France (3,38%), la Belgique (5,51%), la RFA (6,66%), le Luxembourg (6,58%) et l'Autriche (7,94%) ⁸¹.

Ce regroupement des Etats en trois catégories permet d'avancer une première explication de la faiblesse de ces résultats. Les pays qui ont atteint les scores les plus faibles sont ceux où la part de ressortissants des autres Etats membres en âge de voter sur le total des électeurs était très faible ⁸² : 0,46% en Grèce, 0,31% en Italie, 0,35% au Portugal et 0,90% au Royaume-Uni. Il s'agit de pays qui n'ont pas de tradition d'immigration européenne, et dans lesquels on peut penser que ce droit n'était pas conçu comme un enjeu important. Les pays sans tradition d'immigration européenne qui ont néanmoins atteint des scores importants (la Finlande comptait une proportion d'électeurs d'autres pays de 0,27%, le Danemark de 0,67%, l'Irlande de 0,51% et la Suède de 2,25%) sont ceux où des expériences préalables de vote des non nationaux avaient été conduites, réduisant les difficultés inhérentes à la nouveauté de cette pratique. Les autorités de ces Etats avaient d'ailleurs mené des politiques d'information personnelle des électeurs potentiels, qui ont pu encourager leur participation.

La faiblesse de l'information ne suffit pas toutefois à expliquer les maigres résultats atteints dans les pays comptant la plus forte et la plus ancienne immigration européenne. Le nombre d'électeurs non nationaux potentiels était naturellement beaucoup plus élevé dans ces pays, oscillant entre 1,94% du total du corps électoral en Allemagne (1 200 000 personnes, soit près du quart du total des ressortissants européens concernés par ce nouveau droit), 3,53% en France (1 427 315 personnes, soit un autre quart), 6,24% en Belgique et 35,4% au Luxembourg. Pour le dire autrement, deux pays ayant atteint des résultats modestes comptaient à eux seuls plus de la moitié des ressortissants communautaires concernés, tandis que les cinq pays ayant obtenu les meilleurs résultats ne comptaient tous ensemble qu'un dixième des citoyens concernés.

La Commission a expliqué l'échec relatif de cette expérience dans les pays d'immigration européenne traditionnels par trois facteurs : la nouveauté de ce phénomène, aucun de ces pays n'ayant expérimenté auparavant le vote des étrangers ; le délai extrêmement court laissé aux citoyens européens pour s'inscrire sur les registres électoraux ; et la piètre qualité de l'information fournie aux électeurs potentiels par les autorités qui se sont contentées de campagnes publiques d'information par affichage ou de messages télévisés, seul le Luxembourg ayant, dans ce groupe d'Etats, informé tous ses résidents de leurs droits par écrit.

Ces explications sont sans doute justes, mais elles ne sont pas complètes. Il semble qu'une faible part des « citoyens migrants » aient souhaité voter dans leur pays de résidence, le plus grand nombre préférant voter par correspondance pour des candidats de leur pays d'origine. On ne peut bien entendu avancer une explication absolue, mais les quelques chiffres disponibles inclinent au moins à penser que les citoyens des pays d'émigration ont été peu nombreux à souhaiter voter dans le pays de résidence : ainsi par exemple parmi les ressortissants espagnols vivant dans un autre pays de l'Union, 1,5% des électeurs seulement ont voté dans le pays de résidence, tandis que 15% votaient pour des listes espagnoles ; parmi les Grecs, 4% environ ont voté dans le pays de résidence et 20% dans le pays d'origine ; parmi les Portugais la tendance est moins nette, 2% environ ayant voté dans le pays de résidence et 3% dans le pays d'origine ⁸³. L'Italie n'a pas fourni de chiffres généraux sur le vote de ses 1 200 000 ressortissants vivant dans un autre pays de l'Union, mais les chiffres récoltés en Belgique (qui concernent près d'un quart du total des Italiens vivant dans un autre pays de l'Union) montrent que 23,2% des électeurs ont voté pour des listes italiennes tandis que 8% seulement votaient pour des listes belges ⁸⁴. Le fait le plus frappant dans ces informations est l'énorme proportion de citoyens qui ne votent pas, ni dans leur Etat d'origine, ni dans leur Etat de résidence, proportion qui avoisine les trois quarts. Même si ces informations parcellaires doivent être manipulées avec prudence, il apparaît que dans ces communautés immigrées anciennes l'attachement au vote dans le pays d'origine est jusqu'à dix fois plus important que la volonté de voter dans le pays de résidence. Faut-il en déduire que cette disposition de la citoyenneté de l'Union ne correspond pas à une aspiration des citoyens concernés ?

Les chiffres sont trop incomplets et l'expérience trop récente pour que l'on puisse tirer un enseignement aussi général. Mais une réflexion mérite au moins d'être conduite sur la signification de ce droit. Son utilisation relativise largement sa portée : loin d'être la manifestation d'une solidarité acquise des Européens, de l'intégration des travailleurs migrants dans leur pays de résidence, de l'émergence d'un « peuple européen »... comme le disaient nombre de documents préparatoires s'exprimant en termes très généraux, ce droit reste une faculté qu'une part minime de leurs titulaires semble, jusqu'à présent, vouloir saisir. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'attitude des autorités des Etats, et en particulier de ceux qui avaient plaidé avec le plus de

vigueur pour ce droit : en maintenant le droit pour leurs ressortissants de voter dans le pays d'origine, voire en leur envoyant d'office une convocation électorale pour les scrutins dans le pays d'origine, n'avouent-ils pas eux-mêmes que le lien qui découle de la nationalité reste à leurs yeux au moins aussi fort que celui qui résulte de la résidence ⁸⁵ ? Il semble que, dans plusieurs pays membres, les citoyens concernés n'aient pas voulu voter dans le pays de résidence parce qu'ils craignaient, mal informés, que cela leur fasse perdre le droit de voter, pour les mêmes élections ou pour d'autres scrutins, dans le pays de nationalité ; et que les associations d'immigrés aient été aussi nombreuses à encourager le vote dans le pays d'origine que dans le pays de résidence, hésitant à privilégier l'identité innée ou l'intégration acquise ⁸⁶.

Les résultats relatifs au droit d'éligibilité obscurcissent encore le tableau. Le nombre de candidats non-nationaux sur les listes électorales était, dans la plupart des pays, dérisoire : il n'y en avait aucun en Irlande, en Autriche, au Portugal et en Finlande ; un seul au Danemark et en Espagne ; deux en Italie, aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni ; cinq en France ; la Belgique et le Luxembourg étaient, sur ce plan, au premier rang, avec respectivement 18 et 8 candidats non nationaux, représentant 3,37% et 6,66% du total des candidats. L'Allemagne enfin avait enregistré la candidature de 12 ressortissants d'autres Etats membres, dont l'un fut élu. Le seul à avoir été élu dans un pays dont il n'avait pas la nationalité, et le second de l'histoire du Parlement européen. Aux facteurs liés aux aspirations des citoyens concernés doivent s'ajouter ici ceux qui tiennent à l'attitude des partis politiques. La Belgique et le Luxembourg furent les deux seuls Etats où tous les partis ont mis un point d'honneur à placer sur leurs listes, en position non éligible, des candidats d'autres pays membres. Sans doute la brièveté des délais peut-elle à nouveau être invoquée, six mois seulement s'étant écoulés entre l'adoption de la directive et le scrutin ; mais chacun savait depuis la signature du traité de Maastricht, deux ans plus tôt, que ce droit devait être en vigueur pour les élections de 1994.

L'inscription de la citoyenneté de l'Union dans le traité de Maastricht n'a pas levé les réticences et les discriminations qui régnaient, jusqu'alors, en matière de droits politiques des étrangers. Les limitations et les dérogations prévues par le traité ont été développées par les directives de mise en œuvre et par les lois nationales qui les ont transposées. Chacun de ces moments de décision fut l'occasion de nouveaux marchandages, où les dirigeants des gouvernements qui avaient accepté à la hâte les engagements du traité tentaient d'en atténuer la portée pour les rendre acceptables aux larges secteurs des opinions publiques qui restent hostiles à la participation politique de non-nationaux. Ces débats furent souvent, de surcroît, l'occasion de rappeler que ces dispositions ne concernent pas les « ressortissants des pays tiers », et de flatter les attitudes xénophobes des segments des opinions publiques les plus hostiles à ce projet, en substituant dans la rhétorique la « solidarité européenne » à l'« identité nationale ». Ces tensions font partie de toute réaction normale aux avancées politiques qui brusquent l'état des

mœurs. Ce qui n'avait pas été perçu en revanche, et qui continue d'étonner, c'est la réaction peu enthousiaste des « citoyens migrants », premiers concernés par ces mesures. Lors des élections européennes de 1994, très peu d'entre eux ont fait usage du droit qui leur était reconnu de voter dans leur pays de résidence, s'abstenant purement et simplement de participer au scrutin ou votant dans leur pays d'origine. Sans doute cette réaction sceptique est-elle due en partie à l'attitude des pays d'accueil : les limitations et les dérogations, les manœuvres dilatoires opérées par certains dirigeants politiques, la faiblesse de l'information fournie aux nouveaux électeurs, les procédures parfois inutilement lourdes d'inscription sur les listes d'électeurs⁸⁷, rien de tout cela n'était destiné à encourager la mobilisation civique, outre que les élections européennes suscitent en elles-mêmes peu d'intérêt. Peut-être la participation des citoyens européens aux scrutins municipaux s'avèrera-t-elle plus riche. Elle leur permettra de prendre part à la vie d'un niveau de pouvoir plus lisible et qui semble les toucher plus directement, tout en leur laissant la faculté de voter dans leur région d'origine.

3. L'égalité de traitement en matière de protection par les autorités diplomatiques et consulaires

Dès le milieu des années quatre-vingt, l'idée de permettre aux citoyens d'un Etat membre de demander aux autorités diplomatiques et consulaires d'un autre Etat membre d'assurer leur protection lorsqu'ils se trouvent dans un Etat tiers où leur Etat de nationalité n'est pas représenté avait été comprise comme l'une des voies permettant de renforcer le sentiment de solidarité entre citoyens européens, et d'exprimer à l'égard des pays tiers l'« identité européenne »⁸⁸. Elle avait été reprise par le gouvernement espagnol dans son document sur la citoyenneté européenne préparatoire à la conférence intergouvernementale en 1991, puis par la Commission dans sa propre proposition. La citoyenneté de l'Union, telle que la concevait la Commission, devait contenir un droit de protection diplomatique par l'Union elle-même, point de vue que partageait le Parlement européen. Sous cette forme, il se fût agi d'une relation typiquement fédérale : l'Union dotée de la personnalité juridique, et d'une infrastructure diplomatique complète, aurait assuré, en complément des Etats membres, la protection directe des citoyens. Mais les Etats membres n'ont pas doté l'Union de la personnalité juridique, ni d'une infrastructure diplomatique, et une telle protection directe était donc inconcevable. L'article 8 C du traité s'inspire de ce projet, mais l'organise sous une forme interétatique : le citoyen de l'Union « bénéficie » — il n'est pas question de « droit » — de la protection des autorités diplomatiques et consulaires des autres Etats membres dans les Etats tiers où le sien n'est pas représenté « dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat ». Il s'agit d'un « bénéfice » et non d'un « droit » parce que le déclenchement de la protection diplomatique est un acte discrétionnaire des Etats, que les citoyens ne peuvent lui imposer et dont ils ne peuvent obtenir l'application par la voie judiciaire. De la même manière que pour leurs nationaux, les autorités d'un

Etat décident librement d'exercer cette protection ou pas pour les ressortissants d'un autre Etat membre.

Ce mécanisme consiste en une extension du principe d'égalité de traitement à ce domaine, et non d'un droit opposable à l'Union. Cette suggestion a été acceptée très aisément par les Etats membres ⁸⁹, parce qu'elle n'est qu'une extrapolation de pratiques bien connues en droit international. L'article 6 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques prévoit un tel mécanisme ⁹⁰, de même que l'article 8 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires ⁹¹. Mais ces conventions laissent aux Etats accréditaires la liberté de reconnaître ces accords ou de s'y opposer ; les Etats membres de l'Union devront dès lors entreprendre des négociations avec les Etats tiers pour faire reconnaître ces mécanismes, comme les y engage d'ailleurs l'article J.6 du traité sur l'Union qui prévoit que « les missions diplomatiques et consulaires des Etats membres (...) intensifient leur coopération (...) en contribuant à la mise en œuvre des dispositions visées à l'article 8 C ». Ils devaient également établir entre eux les règles nécessaires « avant le 31 décembre 1993 » (art. 8 C), délai qui ne fut pas tenu. La mise en œuvre de ce mécanisme pose en effet de nombreuses questions : les citoyens auront-ils le choix de l'Etat auquel ils demandent assistance, pourront-ils introduire plusieurs demandes et si oui comment seront-elles coordonnées... ⁹² ?

Deux décisions ont été adoptées par les Etats membres dans le cadre de la PESC pour mettre en œuvre ce mécanisme. La première rappelle que le principe de ce mécanisme est de faire en sorte que les représentations diplomatiques et consulaires d'un Etat « traitent le demandeur comme un ressortissant de l'Etat membre qu'elles représentent ». Elle précise ensuite dans quels domaines cette coopération peut se déployer : assistance en cas de décès, d'accident ou de maladie grave, d'arrestation ou de détention, d'agressions ou aide et rapatriement des citoyens en difficulté, ce qui couvre l'essentiel des activités traditionnelles des représentations diplomatiques et consulaires à l'égard de leurs ressortissants ⁹³. Elle établit encore un système d'assistance pécuniaire, reposant sur une autorisation préalable de l'Etat de nationalité et un engagement de remboursement du citoyen assisté, puis sur un système de remboursement entre Etats membres, qui est en lui-même symbolique des limites de cette coopération. Une seconde décision établit un titre de voyage provisoire commun, que les citoyens de l'Union pourront obtenir des représentations des autres Etats membres dans un pays tiers où le leur n'est pas représenté au cas où ils auraient perdu leurs documents d'identité ⁹⁴.

Aussi parcellaires qu'ils soient, ces premiers éléments de mise en œuvre montrent que l'égalité de traitement en matière de protection par les autorités diplomatiques et consulaires ne se réduira sans doute pas à un « gadget juridique sans portée pratique véritable » ⁹⁵, comme on avait pu le craindre quand aucune mesure n'avait encore été prise : il est fort probable que s'ils acceptent ce système commun de protection, les pays tiers y percevront

concrètement la solidarité qui unit les Etats membres ; et l'on peut gager qu'au plan des représentations subjectives, le fait pour un citoyen de l'Union qui se rend dans un pays tiers de savoir qu'il peut le cas échéant s'adresser aux autorités d'un autre Etat membre « renforcera sa perception de la solidarité européenne » comme le dit le préambule de la première décision prise dans ce domaine.

Tous les droits constitutifs de la citoyenneté de l'Union que l'on a examinés jusqu'ici répondent à la logique de l'isopolitie : contrairement aux citoyennetés fédérales, ils ne créent pas de relation juridique et politique directe entre les citoyens et l'Union mais ouvrent des droits de citoyenneté nationale aux ressortissants d'autres Etats membres, comme cela est d'usage dans les unions d'Etats. Le nouveau titre du traité relatif à la citoyenneté de l'Union mentionne toutefois également un double droit qui établit, quant à lui, une relation juridique directe entre les citoyens et l'Union, et répond donc à la logique de sympolitie.

3. La dimension verticale de la citoyenneté de l'Union

On a déjà souligné cette curiosité : alors que tous les droits substantiels de la citoyenneté de l'Union sont opposables aux Etats membres, les seuls droits opposables à l'Union sont des droits « secondaires », qui n'ont pas de substance en eux-mêmes mais visent à assurer la protection des autres droits. En d'autres termes la citoyenneté de l'Union consiste en droits nationaux qui sont garantis par des moyens communautaires.

Cette interprétation a toutefois été contestée : le Parlement européen, qui contrôle ces deux instruments que sont la pétition et le médiateur, s'est efforcé de convaincre qu'ils n'étaient pas seulement des droits secondaires mais qu'ils pouvaient aussi se développer jusqu'à devenir des moyens de participation politique directe des citoyens, renvoyant à une conception de la citoyenneté comme lien politique entre les citoyens et les lieux de décision communautaire, en bonne logique fédérale. La pratique ne permet pas, néanmoins, de considérer qu'ils sont plus, jusqu'à présent, que des garanties des droits.

Droit de pétition et recours au médiateur depuis Maastricht

On a vu que le droit de pétition était une institution bien ancrée dans les pratiques communautaires depuis des décennies et que le traité de Maastricht s'était contenté de la consacrer ⁹⁶ dans ses articles 8 D et 138 D, le dernier stipulant que :

« Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activités de la Communauté et qui le concerne directement ».

Le traité de Maastricht affecte doublement la portée du droit de pétition telle qu'elle était établie auparavant. D'une part, il se confirme que le champ des bénéficiaires de ce droit est entendu au sens large : aucune condition de nationalité n'est requise, la résidence suffit ; la doctrine affirme même que le Parlement devrait pouvoir étendre le bénéfice de ce droit à des non-citoyens non résidents lorsqu'il estime que les questions en cause méritent d'être abordées ⁹⁷. D'autre part, en précisant que les pétitionnaires doivent inscrire leur requête dans le cadre des « domaines d'activité de la communauté » et qu'ils doivent être directement concernés par les faits en cause, le traité souhaite restreindre les modalités d'application de ce droit. L'intention était donc à la fois d'en faire un droit ouvert à tous — ce qui est d'ailleurs contradictoire avec son inscription au titre de la citoyenneté, qui est elle-même soumise à une condition de nationalité — et de limiter sa portée matérielle ⁹⁸.

L'institution du médiateur européen confirme cette volonté politique. L'idée était ancienne : elle avait été avancée par le Parlement européen dès 1979 puis reprise dans un grand nombre de propositions au cours des années quatre-vingt, notamment celles émanant du Comité Adonnino. Le Parlement européen prit toutefois ses distances à l'égard de cette proposition dès 1985, craignant que l'institution d'un médiateur nuise à l'efficacité reconnue de la commission des pétitions ⁹⁹. Au cours de la conférence intergouvernementale de 1991, la présidente de cette commission alla même jusqu'à affirmer que l'institution du médiateur devait être absolument refusée parce qu'il s'agissait d'une « manœuvre publicitaire qui enlève des droits aux citoyens » ¹⁰⁰, étant donné, arguait-elle, qu'elle affaiblit leur droit de pétition. La proposition fut néanmoins reprise dans les propositions des délégations espagnole et danoise et de la Commission. La présidence luxembourgeoise parvint finalement à un compromis, qui est celui du traité, en apportant deux assurances au Parlement européen : le médiateur ne pourrait connaître que des cas de « mauvaise administration » et il serait placé sous le contrôle du Parlement ¹⁰¹.

Un partage des tâches s'ébauchait, entre une commission des pétitions parlementaire qui continuerait de recevoir les requêtes des citoyens et de les traiter sur un mode politique, et un médiateur dont les tâches seraient plus sévèrement limitées au règlement des conflits entre les citoyens et les administrations des institutions communautaires. De cet élargissement de l'arsenal de protection des droits des citoyens, on escomptait non seulement une résorption du « déficit démocratique », les voies d'accès des citoyens aux institutions étant accrues et juridiquement consolidées, mais aussi un renforcement du poids politique du Parlement européen, contrôlant ces deux instruments ¹⁰².

La mise en œuvre de ces droits dans la période de l'après-Maastricht indique toutefois que les choses ne furent pas si simples : non seulement la coordination des deux institutions s'est avérée difficile, mais il ne semble pas que le traité ait substantiellement modifié la situation qui prévalait auparavant. Au cours de la période qui a immédiatement suivi la signature du

traité de Maastricht, le Parlement européen a paru ne pas être affecté le moins du monde par les dispositions des articles 8 D, 138 D et 138 E qui régissaient les droits de pétition et de recours au médiateur. Poursuivant avec application le travail qu'elle avait accompli au cours des années antérieures, la commission des pétitions a tout juste pu constater dans un premier temps que l'accroissement du nombre de pétitions qui se dessinait depuis la fin des années quatre-vingt se poursuivait à vive allure. Mais dès que les processus de ratification du traité par les Etats membres furent entamés, charriant les débats et les querelles nationales que l'on sait, le Parlement européen a perçu les virtualités politiques que recelaient ces deux droits « nouveaux » — nouveaux au moins pour les citoyens qui les découvraient à l'occasion des discussions orchestrées autour du traité de Maastricht — et inscrit ces questions en bonne place sur son agenda politique. D'une part, le Parlement européen a souligné aussi souvent que possible la signification politique majeure que recouvre à ses yeux le droit de pétition. D'autre part, il a consacré un temps et une énergie considérables à la définition, à la mise en place et au contrôle du médiateur européen.

Depuis Maastricht le droit de pétition, dont la portée a pourtant été plutôt réduite, est élevé dans les discours des parlementaires européens au rang de « droit fondamental inhérent à la citoyenneté de l'Union européenne »¹⁰³. Sa contribution présumée, ou présumable, à la résorption du déficit démocratique et au renforcement des pouvoirs du Parlement est déclinée sur tous les tons : ce droit permet de « nouer des liens de plus en plus étroits avec les citoyens », il constitue pour eux un « moyen de participation directe à l'activité communautaire »¹⁰⁴, si bien qu'il se révèle « un excellent moyen de réduire le déficit démocratique ainsi qu'un manque de transparence relatif »¹⁰⁵. De manière plus concrète et moins incantatoire, le Parlement européen souligne que cette procédure lui permet d'être tenu au courant des infractions au droit communautaire et de disposer par ce biais d'informations relatives à l'application du droit qu'il n'est pas en mesure de recueillir par lui-même, en même temps qu'elle offre aux citoyens un « système de protection non judiciaire des particuliers » qui a le triple avantage d'être « souple, facilement accessible et gratuit »¹⁰⁶.

Si l'ère troublée de l'après-Maastricht a donné à cette institution un relief singulier qui a permis d'en souligner avec emphase la portée — potentiellement — politique, sa pratique s'inscrit néanmoins en continuité plutôt qu'en rupture avec son expérience passée. Le premier élément qui mérite d'être souligné concerne les quantités. Depuis l'année parlementaire 1992-1993, le nombre de pétitions déposées n'a pas cessé de croître, bien que de manière moins exponentielle qu'auparavant, de même que le taux de pétitions irrecevables qui tend à s'accroître au fur et à mesure que le nombre total de pétitions augmente. Tout se passe comme si la publicité faite autour de ce droit avait stimulé son utilisation, sans que les requérants soient toujours bien informés de la nature de cet instrument — le nombre de pétitions portant sur des problèmes nationaux n'ayant aucun rapport avec le droit communautaire

(tel que le taux des pensions nationales, des impôts locaux...) est en effet en évolution constante. On notera également qu'une proportion croissante des pétitions reçues émane de pays tiers. La provenance géographique de ces pétitions n'a pas beaucoup varié non plus au cours de ces dernières années. Traditionnellement, la répartition par nationalité des pétitions est à peu près similaire à l'importance démographique des pays membres, les variations annuelles étant généralement dues à des événements ponctuels — ainsi y eut-il une importante quantité de pétitions émanant d'Espagne en 1991-1992 suite à l'installation à l'exposition universelle de Séville d'un stand de l'Union européenne. Le seul fait notable parmi les chiffres récents concerne le faible usage de ce droit par les ressortissants des trois nouveaux Etats membres, dotés tous les trois pourtant de traditions anciennes en cette matière.

La permanence des thèmes privilégiés par les pétitionnaires depuis de nombreuses années, que ni la publicité faite autour du traité de Maastricht, ni l'accroissement du nombre des pétitions n'ont substantiellement altérée, est frappante. Les réclamations et suggestions présentées qui sont jugées irrecevables par le Parlement européen sont, on l'a dit, en croissance constante, entraînant une diversification accrue des motifs, mais les pétitions traitées par la commission parlementaire portent toujours sur quelques grandes questions : près de la moitié sont relatives aux affaires sociales, un tiers aux questions liées à la protection de l'environnement et un cinquième aux problèmes de circulation dans l'espace communautaire (douanes, libre circulation, reconnaissance des diplômes...). Depuis quelques années on observe également une progression notable des pétitions collectives — portant plus de cinquante signatures : celles-ci sont rarement des « pétitions-plaintes » mais plutôt des « pétitions-suggestions ». Elles révèlent un usage très différent de ce droit de celui qui en est fait par les citoyens qui sollicitent la bonne application du droit communautaire. Les thèmes évoqués dans ces pétitions collectives appartiennent à ce que l'on appelle les « sujets de société » : les questions relatives à l'environnement au sens large sont les plus nombreuses (réclamations quant à l'installation de décharges, la construction de routes et autres voies de communication, demande de protection de sites naturels et historiques...); la protection des animaux est également un sujet très courant (interdiction de l'expérimentation animale, conditions de transport du bétail, interdiction de la tauromachie, de la chasse aux baleines ou aux bébés phoques...). Le record du nombre de signatures est détenu par la pétition 1034/94 de l'*International League for the protection of Horses* qui se plaignait des conditions de transport des chevaux d'abattoir et obtint 3 286 647 signatures. Ce fut d'ailleurs l'une des seules pétitions de ce genre suivie d'effet législatif, la Commission ayant fait savoir au Parlement européen que le Conseil des ministres étudiait sa proposition de modification de la directive 91/268/CEE posant les normes de transport des animaux. La situation des droits de l'homme dans les pays en guerre ou en butte à des difficultés politiques internes fait également l'objet de pétitions collectives

fréquentes : depuis 1993 on dénombre chaque année une dizaine voire une vingtaine de pétitions relatives à l'ex-Yougoslavie, au Rwanda, à la Tchétchénie... Enfin, outre les pétitions déposées par les *lobbies* professionnels (sur la vente des armes à feu, les réglementations des motos...), on commence à voir poindre des interventions de caractère plus politique : en 1995-1996, plusieurs pétitions dénonçaient par exemple l'attitude des institutions européennes face aux essais nucléaires français.

L'enseignement que portent ces données tient à l'image qu'ont les citoyens du droit de pétition : pour une certaine catégorie d'entre eux, il s'agit d'un moyen d'obtenir l'application du droit communautaire ; pour d'autres, d'une manière de faire parvenir certaines questions à l'ordre du jour communautaire afin qu'elles fassent l'objet de réglementations européennes — c'est particulièrement le cas des matières liées à l'environnement et à la protection des animaux. Pour d'autres encore, la pétition permet de lancer un débat au Parlement européen sur des questions politiques d'ordre général de manière à attirer l'attention du Conseil et de la Commission sur ces problèmes, sans qu'ils puissent nécessairement faire l'objet d'une nouvelle législation.

Maintenant il ne suffit pas que les questions soient posées. L'efficience de ce droit se mesure aussi et surtout aux réponses qui sont apportées par la commission des pétitions aux requêtes qui lui sont adressées. Au cours des dernières années on a pu constater quelques progrès dans le traitement des pétitions. D'abord la Commission s'est efforcée de répondre au mieux et dans les délais les plus courts aux questions qui lui étaient transmises par la commission parlementaire, alors que celle-ci avait souvent dû déplorer son incurie dans les années précédentes. Elle a également pris l'initiative, que le Parlement européen avait souhaité lui voir prendre depuis de nombreuses années, de demander par elle-même des informations complémentaires aux pétitionnaires quand cela s'avérait nécessaire, afin d'accélérer les procédures. Ensuite la commission des pétitions a tenté depuis 1991-1992 de traiter certaines de ces questions en public, afin d'en assurer la plus grande transparence et d'attirer l'attention des citoyens sur ces procédures. D'année en année, le Parlement européen se félicite de cette initiative qu'il entend développer davantage. La commission des pétitions a également poursuivi sa pratique de transmission de certains dossiers à d'autres commissions parlementaires, mais tandis que par le passé il était fait peu de cas des pétitions ainsi transmises, le Parlement européen se félicite dans ses derniers rapports de l'impact que cela a pu avoir sur le travail des commissions spécialisées, notamment dans l'évaluation de l'application du droit communautaire. Il advient également que des questions orales et écrites soient adressées au Conseil et à la Commission comme dans le passé, mais cette pratique se fait rare. Le recours à l'article 169 du traité, mis en œuvre par la Commission sur demande du Parlement européen, afin de faire constater et de remédier aux manquements des Etats devient en revanche une pratique plus courante. Au cours des dernières années, cette procédure a permis de

résoudre un nombre croissant de conflits : pendant l'année parlementaire 1994-1995 par exemple, la Commission a adressé 18 lettres informelles aux Etats membres pour régler des cas de manquements suite à des pétitions, 11 lettres leur fixant un délai pour mettre fin au manquement, 20 avis motivés et elle a saisi 10 fois la Cour de justice ¹⁰⁷. Cette pratique a permis de résoudre vingt cas sur cette seule année : quatre arrêts seulement ont été rendus par la Cour de justice mais les Etats membres ont souvent modifié leur législation ou leurs règles administratives à un stade antérieur de la procédure pour éviter un arrêt de la Cour.

D'une manière générale, c'est dans ce type de cas que les résultats des pétitions sont les plus satisfaisants : chaque année de nombreuses affaires ponctuelles, concernant la mauvaise application du droit communautaire, sont résolues suite à l'action — amiable ou contentieuse — de la commission des pétitions, qui souvent peut compter sur le soutien efficace de la Commission. Chaque année, plusieurs dizaines de cas, relatifs aux franchises fiscales, aux indemnités de sécurité sociale des travailleurs migrants, aux permis de séjour, à la reconnaissance des diplômes..., bref à ce cœur actif du droit communautaire que constituent les libertés de circulation, sont résolus dans ce cadre. Tantôt un Etat membre revient sur une décision individuelle, tantôt il met sa législation en conformité avec le droit communautaire. La pétition apparaît bien, tel que le dit le Parlement européen, comme un instrument extra-juridictionnel de contrôle de l'application de la législation européenne et de protection des droits des citoyens européens.

Les ambitions plus larges que le Parlement européen place dans ce mécanisme sont loin en revanche d'être atteintes. S'il est vrai que l'assemblée dispose par ce biais d'un médium d'information sur l'application du droit communautaire, l'image qu'il peut en avoir reste très parcellaire. La frustration la plus marquante tient à l'incapacité du Parlement européen d'utiliser ces pétitions pour promouvoir des avancées législatives : depuis de nombreuses années, il réclame la modification de la directive 85/337/CE concernant les incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement — dont plus de la moitié des plaintes en cette matière font état — sans obtenir gain de cause. Seule une pétition signée par plus de trois millions de citoyens — et dont le thème, le transport des animaux d'abattoir, avait d'ailleurs suscité des débats enflammés dans certains Etats membres, dont la Grande-Bretagne — a pu décider le Conseil, sur proposition de la Commission, à envisager une adaptation de la législation.

Si le droit de pétition joue indéniablement un rôle de régulation positive au sein du système institutionnel communautaire, il convient de ne pas en exagérer la portée. Rien jusqu'ici n'indique qu'il puisse dépasser la fonction qui est la sienne actuellement, et qui est d'ailleurs celle qui échoit traditionnellement à ce type d'institution dans les démocraties nationales : offrir un moyen de recours pour l'application du droit existant, complémentaire des mécanismes juridictionnels.

L'institution du médiateur de l'Union est susceptible d'améliorer encore ce système de protection des droits ; et il peut peut-être jouer un rôle politique plus large. On l'a dit, le médiateur avait suscité dès la fin des années quatre-vingt des réticences au sein du Parlement européen, qui n'avaient été que partiellement levées par le compromis avancé par la délégation luxembourgeoise lors de la conférence intergouvernementale de 1991 — compromis aux termes duquel le médiateur voyait son champ d'action limité et soumis au contrôle du Parlement. La mise en œuvre de ces dispositions a révélé combien la méfiance de l'Assemblée à l'égard de cette innovation restait vive. Dès mars 1994, le Parlement parvint à fixer le statut et les conditions générales d'exercice du médiateur ¹⁰⁸, consacrant l'idée de « vases communicants » qui voulait que le médiateur transfère à la commission des pétitions les plaintes qu'il recevraient et qui dépasseraient les cas de simple « mauvaise administration », la commission des pétitions s'engageant à faire de même lorsque les requêtes qui lui seraient adressées lui semblaient relever de l'autorité du médiateur. Toute ambiguïté paraissait levée et le Parlement pouvait se féliciter d'avoir clarifié ces questions et contribué ainsi à « consolider l'édifice de protection des droits des citoyens ».

D'autres difficultés devaient pourtant se présenter. Pendant près d'un an, de septembre 1994 à juillet 1995, les débats rebondirent au sein du Parlement quant à la nomination du médiateur, mêlant querelles politiques et polémiques de procédure. En septembre 1994, le président du Parlement européen avait transmis à la commission des pétitions, conformément à l'article 159 § 3 de son règlement, six candidatures valables. Les auditions des candidats eurent lieu les 5 et 6 octobre suivants, augurant des difficultés ultérieures. Cinq des six candidats étaient des membres ou anciens membres du Parlement européen et ils défendirent tous une conception largement partagée des fonctions du médiateur, rappelant qu'il devrait collaborer avec les autres institutions, servir les citoyens en contribuant à rendre plus transparents les mécanismes communautaires et défendre le Parlement tout en respectant sa propre indépendance. Certains candidats donnèrent toutefois une vision beaucoup plus politique de cette tâche : M. Bandres-Mollet, ancien membre espagnol du Parlement européen, fit part de son ambition de travailler à la résorption du déficit démocratique en usant de son droit d'initiative ; M. Gil-Robles, lui aussi membre du Parlement et ancien médiateur national en Espagne, annonça même que la « magistrature d'opinion » qu'il souhaitait exercer devait contribuer à renforcer le rôle du Parlement européen et pouvait notamment l'amener à faire siennes les propositions de modifications aux législations existantes que le médiateur pourrait avancer ¹⁰⁹. Le premier vote tenu au sein de la commission des pétitions mena à une impasse, le dernier tour ayant abouti à une égalité entre M. Alber (PPE, allemand) et M. Gil-Robles (PSE, espagnol). Le groupe des Verts s'abstint, affirmant que les deux candidats étaient « trop conservateurs » ¹¹⁰. L'incapacité de trancher la question conduisit à proposer une modification de la procédure de nomination, et à renouveler l'appel aux

candidatures. La procédure retenue précisait que les candidats devaient être soutenus par 29 députés d'au moins deux nationalités, au grand dam des Verts et du groupe Forza Italia qui voyaient dans ces conditions une manière détournée de favoriser les candidats soutenus par les deux principaux groupes (PSE et PPE), en contradiction avec l'engagement d'indépendance politique du médiateur ¹¹¹. En dépit de ces divergences, qui auguraient mal des marges de manœuvre et de l'autonomie du médiateur, M. Söderman fut élu à ce poste le 12 juillet 1995 et il put commencer son travail dès octobre 1995 après avoir prêté serment devant la Cour de justice.

Dans son premier rapport annuel, M. Söderman développait une conception très modeste de son rôle, loin des ambitions affichées par certains candidats malheureux à ses fonctions ¹¹². Il rappelait tout d'abord qu'il avait fait siennes les limitations imposées à la recevabilité des plaintes : non seulement il ne connaîtrait que les cas de « mauvaise administration » au sens strict, mais encore certaines restrictions spécifiques seraient-elles apportées. Les affaires portées devant les tribunaux et la Cour de justice seraient automatiquement irrecevables, en vertu du principe d'équilibre institutionnel qui veut que le Parlement évite d'empiéter sur les prérogatives de la Cour ¹¹³ ; seules les affaires concernant les institutions et organes communautaires, à l'exclusion donc des instances nationales, y compris lorsqu'elles font application du droit communautaire, pourraient être examinées ; les plaignants devraient au préalable avoir entamé des démarches auprès des institutions concernées ; enfin les cas administrés par la commission des pétitions seraient soustraits à l'examen du médiateur ¹¹⁴. Il s'avère donc que la fonction du médiateur est strictement réservée aux cas de mauvaise administration des institutions et organes communautaires et que les limites posées à son exercice l'empêchent de jouer un rôle plus politique. L'exclusion de son champ d'action des actes des autorités nationales appliquant le droit communautaire est à cet égard révélateur : ces instances sont des éléments du système politique communautaire, puisqu'elles en exécutent le droit. Mais le souci de ne pas effrayer les Etats qui craignaient que le médiateur s'érige en cheval de Troie des intérêts communautaires s'immiscant dans leurs prérogatives a prévalu contre la logique de bonne application du droit à laquelle cette institution est censée contribuer.

Les moyens d'action du médiateur confirment cette analyse, à quelques nuances près. D'un point de vue formel, il ne dispose en effet que de pouvoirs d'investigation et est encouragé à chercher la conclusion d'accords à l'amiable entre les plaignants et les institutions concernées. Il ne semble pas dès lors qu'il puisse faire usage de moyens contraignants, même si en théorie on peut imaginer qu'il réclame de la Cour de justice le droit de défendre ses prérogatives en vertu de l'article 173 face aux autres institutions, comme le fit le Parlement dans le passé, voire qu'il use de l'article 175 si les autres institutions refusaient de collaborer ¹¹⁵. Ces hypothèses n'ont encore cours qu'en doctrine. Mais le pouvoir d'investigation du médiateur pourrait s'avérer plus important qu'il n'y paraît de prime abord. Les discussions qui

ont précédé l'adoption du statut témoignent en effet de ce que ce simple pouvoir d'enquête soulève des questions sensibles. L'exercice de cette prérogative suppose en effet la collaboration des institutions mises en cause, voire des autorités nationales : celles-ci sont dans l'obligation de coopérer avec le médiateur et notamment de lui donner accès à leurs documents et de lui fournir les informations qui sont nécessaires à la bonne marche de son enquête. Après de longs débats entre le Conseil et le Parlement européen, il fut convenu que les organes communautaires ne pourraient exciper de la confidentialité de certains documents pour en refuser l'accès au médiateur qu'en justifiant dûment cette réserve. De même, les Etats membres ne peuvent soustraire des informations dites « confidentielles » que si celles-ci peuvent être considérées comme telles en vertu de leur législation nationale. Il fut même prévu que le médiateur puisse consulter certains dossiers sensibles à condition qu'il n'en révèle pas le contenu. Certes ces limites à la transparence des dossiers communautaires demeurent substantielles, mais le fait même qu'elles soient codifiées garantit qu'il ne pourra être fait un usage extensif de la réserve de confidentialité. Par ailleurs, ces négociations indiquent que pourrait se construire sur ces bases une « dynamique de la transparence », les autres institutions, comme le Parlement, se trouvant encouragées à exiger du Conseil les mêmes conditions d'accès aux informations.

En son état actuel, le bilan de l'action du médiateur reste plus modeste. Le temps qui s'est écoulé depuis qu'il a pu commencer à exercer effectivement ses prérogatives est bref, mais l'on peut déjà discerner dans ces premières actions une logique qui confine la médiation dans une acception stricte. Le nombre de plaintes enregistrées par les offices du médiateur démontre le succès auprès du public de cette institution nouvelle : 298 plaintes avaient été enregistrées en 1995, 842 l'ont été en 1996, 1 181 en 1997 et 1 617 en 1998 ¹¹⁶. Elles émanaient de tous les Etats membres, en proportion de leur population — sauf en Belgique et au Luxembourg où elles étaient plus nombreuses, ces pays accueillant les institutions communautaires et leurs ressortissants traitant plus souvent avec elles. Parmi celles-ci, la proportion des plaintes irrecevables est très élevée, avoisinant 80% chaque année. Cela confirme que le médiateur a adopté une lecture rigoureuse de ses fonctions, mais aussi que les citoyens conçoivent de manière erronée sa mission, lui adressant des requêtes qui souvent n'ont pas trait aux institutions et organes communautaires ou qui sont de nature très nettement politique. Seules une centaine de plaintes ont donné lieu à une décision motivée du médiateur en 1996 et en 1997. La quasi-totalité d'entre elles étaient dirigées contre la Commission européenne (80% en 1996 et 1997, 75% en 1998), le Parlement (8% en 1996, 9% en 1997 et 16% en 1998) et le Conseil (2% en 1996, 7% en 1997 et 4% en 1998) se partageant le reliquat (divers : 9%, 4% et 5%). Sur la centaine de décisions motivées rendues en 1996 et 1997, plus de la moitié (63% et 59%) ont conclu à l'absence de mauvaise administration ; un quart environ (24% et 21%) ont conduit le médiateur à adresser une « remarque critique » à l'institution incriminée ; un dixième des cas ont été résolus par

l'administration en cause (9% et 16%) ; tandis que quelques plaintes étaient retirées par le plaignant.

L'objet de ces plaintes correspond à quelques attitudes récurrentes : une grande partie d'entre elles portent sur les concours de recrutement des institutions, et de la Commission en particulier, et sur les relations entre les institutions et leurs employés (licenciements...) ; nombreuses sont aussi celles qui touchent aux relations des institutions et de leurs fournisseurs ou prestataires de services (défauts ou retards de paiement, non-attribution d'une subvention, procédures d'appel d'offre...) ; enfin une part importante des plaintes reprochent aux institutions la non-divulgaration d'informations ou le défaut de réponse à des demandes de renseignements.

Tous ces cas entrent dans la catégorie des « mauvaises administrations » au sens strict, c'est-à-dire des erreurs de gestion qui se produisent dans toute administration. Le médiateur a peu tenté jusqu'ici de dépasser ce rôle interne et fonctionnel. Au cours de sa première année, il avait jugé recevables des plaintes relatives à l'action de la Commission européenne à l'égard des essais nucléaires français de 1995, ce qui laissait augurer un rôle plus politique ; mais elles se sont clôturées sur la conclusion de l'absence de mauvaise administration. Le cas était sensible, non seulement parce qu'il touchait une décision souveraine d'un Etat membre largement contestée, notamment au Parlement européen, mais aussi parce que s'il avait été constaté que la Commission n'avait pas rempli ses obligations aux termes du traité CEEA, cette enquête serait entrée en concurrence avec les pouvoirs de contrôle politique du Parlement.

Le médiateur s'est aussi autorisé, dans ses remarques critiques aux autres institutions, quelques suggestions qui ont une résonance nettement plus politique. Suite aux plaintes déposées contre la Commission, accusée de ne pas avoir poursuivi en manquement un Etat membre suspecté d'avoir violé la directive qui oblige à effectuer des études d'incidence avant d'entamer certains projets urbanistiques, le médiateur a estimé que « sans préjudice de savoir si les principes du droit communautaire exigent des droits procéduraux plus développés pour les plaignants privés en vertu de l'article 169, la Commission pourrait décider elle-même d'accorder de tels droits » ¹¹⁷, par exemple en transmettant aux plaignants sa conclusion provisoire sur l'existence ou non d'une violation du droit et en les invitant à faire valoir leurs observations avant sa conclusion définitive. L'année suivante, le médiateur a engagé de sa propre initiative une enquête sur cette question, et réitéré ces suggestions à la Commission, arguant que ces développements auraient un double avantage :

« premièrement, l'action administrative gagnerait selon toute vraisemblance en efficacité dès lors que les plaignants auraient l'occasion de critiquer les conceptions de la Commission (...) ; en second lieu la confiance des citoyens envers la Commission sortirait renforcée de la possibilité qui leur serait offerte de participer plus pleinement à la procédure de

l'article 169, participation qui, à son tour, accroîtrait la transparence de l'ensemble du processus » ¹¹⁸.

Ce dont la Commission a pris bonne note. Cet exemple est intéressant parce qu'il préfigure une forme inédite de transformation des voies d'accès des citoyens aux processus de décision. Si de telles enquêtes et recommandations se multipliaient, et si les institutions concernées s'efforçaient d'y répondre, le médiateur pourrait être crédité, non seulement de la résolution de cas bénins de mauvaise administration, mais aussi du développement des moyens de contrôle par les citoyens de la bonne application du droit communautaire. Un autre exemple mérite d'être cité : en 1996, le médiateur a mené de sa propre initiative une enquête sur l'accès du public aux documents des institutions. Cette question est d'autant plus importante que la fragmentation de la fonction exécutive dans la Communauté et la multiplication des agences régulatrices conduisent à une grande discordance des règles respectives des institutions et organes qui opacifie le système institutionnel. En rappelant à ces instances les engagements généraux de l'Union en matière de transparence (déclaration 17 annexée au TUE), et les exigences d'accès aux documents et de motivation des refus qu'ils impliquent, le médiateur a veillé à éviter ces discordances. Il a d'ailleurs fait preuve de fermeté en les avertissant qu'il considérerait l'absence de règles relatives à l'accès aux documents comme un cas de mauvaise administration, et en invitant les institutions fautives — incluant notamment le Parlement, l'Institut monétaire européen et la Cour de justice — à les adopter dans un délai de trois mois ¹¹⁹. Ces remarques ont conduit l'Institut monétaire européen à adopter les règles en cause en 1998 ¹²⁰. Mais la Banque centrale européenne, pour sa part, s'est montrée réticente à donner accès à ses documents — son règlement intérieur précisant qu'ils seront rendus accessibles après un délai de trente ans ¹²¹ — ce qui lui a valu, à son tour, les remarques critiques du médiateur ¹²². Il semble donc que ce dernier conçoive le développement des principes de transparence, motivation et publicité comme un aspect essentiel de sa mission, s'affirmant comme un allié privilégié des parlementaires européens sur cette question à laquelle ils accordent, depuis quelques années, une importance cruciale.

La nouveauté de ces pratiques interdit de tirer des conclusions autres que provisoires. Il apparaît d'ores et déjà que le médiateur est en mesure d'apporter des réponses aux cas de mauvaise administration *stricto sensu*, contribuant à améliorer par des moyens extra-juridictionnels la protection des droits des citoyens face aux institutions. Il n'est pas impossible non plus que son action conduise à améliorer l'accès des citoyens aux informations communautaires, voire même leurs moyens de faire valoir des observations aux stades administratifs des procédures de constatation des infractions au droit. Si ces tendances se confirmaient, le médiateur pourrait contribuer à rendre crédible l'affirmation des parlementaires européens selon laquelle ces moyens de protection extra-juridictionnels sont aussi des modalités de participation directe des citoyens aux processus de décision ¹²³.

Jusqu'à présent il apparaît toutefois que la pétition et le recours au médiateur ne dépassent pas, dans le contexte communautaire, le rôle qui est le leur dans les traditions nationales. Que ces instruments permettent de résoudre de nombreux cas ponctuels de mauvaise application du droit communautaire, et souvent par ce biais contribuent à la mise en conformité des législations nationales, est indéniable. Que ces conflits résolus désamorcent le mécontentement de nombreux citoyens, et donnent des institutions communautaires une image d'efficacité et d'intégrité, l'est tout autant. Il est vrai également, comme le soulignent de nombreux membres de la commission des pétitions, que ces procédures donnent au Parlement européen des informations de première main sur l'application de la législation européenne, même si elles ne la reflètent que de manière très impressionniste.

Mais il faut se garder de perdre de vue, devant ce bilan plutôt positif, la portée modeste de ces pratiques : le nombre de procédures a beau être en constante progression, seule une part infime des citoyens européens font usage de ces droits ; les sujets des recours engagés ont beau se diversifier d'année en année, ils continuent de porter pour l'essentiel sur quelques thèmes privilégiés. On peut même souligner le risque qu'à l'avenir ces instruments soient utilisés massivement par les promoteurs de certaines causes — comme cela est en train de se produire en matière d'environnement et de défense des « droits des animaux » — au détriment de l'intérêt général. Affirmer que le déficit démocratique se trouve amenuisé par ces deux droits reste donc largement théorique. Certes, ce déficit est un phénomène partiellement subjectif, procédant du sentiment diffus de la confidentialité, de l'iniquité voire de l'autoritarisme des institutions communautaires, et à cet égard ces recours sont susceptibles de lever des ambiguïtés et de rétablir l'« image » de l'Union. Certes encore, les informations récoltées par ce biais, les mécontentements et les aspirations canalisées, peuvent aider, fût-ce insensiblement, à améliorer la qualité de la législation communautaire, et accroître indirectement la participation des citoyens aux processus décisionnels. Mais cela demeure une forme modeste d'engagement civique. La faiblesse la plus patente de ces droits du citoyen, si on les mesure à l'aune des promesses dont ils ont été investis, réside dans leur incapacité d'infléchir le programme législatif. Ils constituent un contrôle *a posteriori* de la mise en œuvre du droit, mais pas une manière d'encourager *a priori* la progression du droit communautaire ; jusqu'à ce jour, une seule directive a été modifiée suite à une pétition, et il avait fallu qu'elle soit signée par plus de trois millions de citoyens et relayée par des pressions de masse auprès des instances nationales.

Notes

¹ A. MANZELLA, « Signification et virtualités de la citoyenneté européenne » in P. MAGNETTE (éd.), *De l'étranger au citoyen...*, op. cit., pp. 169-172, p. 169. Voir aussi A. MANZELLA, « Sulla cittadinanza europea », *Europa/Europe*, 1998, vol. VII, n° 1, pp. 26-29.

² H. U. JESSURUN D'OLIVEIRA, « European Citizenship : Its Meaning, Its Potential » in R. DEHOUSSE (ed.), *Europe After Maastricht*, Munchen, Law Books in Europe, 1994, pp. 126-148, pp. 141 et 147. Voir aussi H. U. JESSURUN D'OLIVEIRA, « European Citizenship : Pie in the Sky ? », in A. ROSAS et E. ANTOLA (ed.), *A Citizen's Europe*, op. cit., pp. 58-84.

³ Puisque dans tous les Etats fédéraux la « citoyenneté-nationalité » des entités fédérées est déduite de la « citoyenneté-nationalité » fédérale.

⁴ Voir F. LAURSEN, « Denmark », in F. LAURSEN et S. VANHOONACKER (ed.), *The Ratification of the Maastricht Treaty : Issues, Debates and Future Implications*, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1994, pp. 61-86.

⁵ Un an plus tard, en mai 1993, ils n'étaient encore que 14% à soutenir la citoyenneté de l'Union. Chiffres cités par P. SVENSON, « The Danish Yes to Maastricht and Edimburgh. The EC Referendum of May 1993 », *Scandinavian Political Studies*, 1994, n° 1, pp. 65-78.

⁶ Voir C. GOYBET, « L'Europe après le référendum danois », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 1993, n° 368, pp. 389-390.

⁷ *Déclarations unilatérales du Danemark dont sera assorti l'acte danois de ratification du traité sur l'Union européenne et dont les onze autres Etats membres prendront connaissance*, JOCE du 31 décembre 1992, C 348, p. 4. C'est moi qui souligne.

⁸ *Décision des chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen concernant certains problèmes soulevés par le Danemark à propos du traité sur l'Union européenne*, JOCE du 31 décembre 1992, C 348, p. 2.

⁹ E. BALIBAR, « Es gibt keinen Staat in Europa : racisme et politique dans l'Europe d'aujourd'hui », in *Les frontières de la démocratie*, Paris, La Découverte, 1992, pp. 169-190, p. 170. Plus récemment, voir dans le même esprit A. REA (éd.), *Racismes et immigrations en Europe*, Bruxelles, Complexe, 1998.

¹⁰ Pour une analyse de ce phénomène qui évite les simplifications, voir D. BIGO, *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992.

¹¹ Dont une enquête d'opinion récente montre le fondement et l'étendue : voir *Eurobaromètre* n° 48.

¹² *Agence Europe*, 5 janvier 1994, p. 11.

¹³ *Agence Europe*, 21 janvier 1994, p. 11. Il faut noter que la cohésion des groupes n'était pas absolue, le socialiste luxembourgeois Ben Fayot se dissociant par exemple de son groupe parce qu'il ne pouvait admettre, pour des raisons nationales, l'octroi des droits politiques aux ressortissants tiers.

¹⁴ *Agence Europe*, 20 janvier 1994, p. 4.

¹⁵ Eurobaromètre estime les « intervalles de confiance » entre 1,9% pour les questions pour lesquelles les réponses présentent un contraste de proportion 10/90% à 3,1% pour les questions pour lesquelles le pourcentage observé est de 50/50%. Cela signifie que si à une question il est répondu oui à 50% et non à 50%, seuls les écarts supérieurs à 6,2% sont significatifs — les autres pouvant être dus à la « marge d'erreur ».

¹⁶ La question était la suivante : « Pensez-vous que, pour progresser, la construction européenne nécessite, oui ou non, une citoyenneté européenne qui s'ajoute à notre citoyenneté (nationale) ». La question est curieusement formulée : un individu peut considérer que la citoyenneté européenne contribue au progrès de la construction européenne, sans pour autant y être favorable.

¹⁷ Irlande : 63% de oui, 19% de non, 18% NSP (ne se prononce pas) ; Italie : 62/23/15 ; Grèce 61/27/12 ; Danemark : 23/70/7 ; Autriche : 26/60/14 ; Suède : 31/58/11. *Eurobaromètre* n° 45, janvier-mars 1996.

Le degré d'« européisme » des Etats peut être établi à partir des réponses aux deux questions qu'Eurobaromètre pose depuis 1981 : « D'une façon générale, pensez-vous que le fait pour votre pays de faire partie de l'Union européenne est : une bonne chose, une mauvaise

chose, ni une bonne ni une mauvaise chose, ne sait pas ? » et « Tout bien considéré, estimez-vous que votre pays a bénéficié de son appartenance à l'Union européenne ? Bénéficié, pas bénéficié, ne sait pas ». Le groupe des pays qui sont, entre 1981 et 1997, au moins dix points au-dessus de la moyenne comporte, par ordre d'importance : l'Irlande, l'Italie, la Grèce, le Luxembourg et les Pays-Bas. Le groupe des pays qui sont au moins dix points en-dessous de la moyenne comporte : le Royaume-Uni, le Danemark, l'Autriche, la Suède et la Finlande. Voir *Eurobaromètre* n° 48.

¹⁸ Belgique : 49% la jugent nécessaire (9^e rang), contre 34% non nécessaire et 17% de sans réponse. Luxembourg : 40/40/20 (11^e rang). Allemagne : 36/52/12 (12^e rang). Royaume-Uni : 52/37/11 (7^e rang). Voir *Eurobaromètre*, n° 45.

¹⁹ A la question de savoir s'ils sont favorables à l'octroi du droit de vote aux élections européennes aux ressortissants des autres Etats membres (ce qui n'est qu'un aspect de la question des droits politiques et sans doute pas le plus significatif), 60% des citoyens grecs interrogés se disent favorables, contre 25% défavorables. La moyenne des Douze étant de 71% pour, 18% contre et 11% NSP. Voir *Eurobaromètre*, n° 40.

²⁰ A nouveau, ces enseignements doivent être pris avec prudence car ils sont agrégés au niveau très général des Quinze, Eurobaromètre ne fournissant pas les chiffres par pays dans ce cas.

²¹ *Eurobaromètre*, n° 45. Les taux de réponse « non nécessaire » sont presque exactement symétriques : 26% de ceux qui ont une attitude positive à l'égard de la construction européenne jugent la citoyenneté européenne non nécessaire, contre 67% de ceux qui ont une attitude négative.

²² Eurobaromètre utilise un « *Opinion leadership index* » pour établir ce taux de « politisation ». Deux questions sont posées aux sondés pour les classer en quatre catégories : « Quand vous êtes avec des amis, diriez-vous que vous discutez occasionnellement, fréquemment ou jamais de politique ? » et « Quand vous avez vous-même une opinion forte, vous arrive-t-il d'essayer de persuader vos amis, parents ou collègues de partager vos vues ? Si oui, cela vous arrive-t-il souvent, de temps en temps ou rarement ? ».

²³ De manière parallèle, la situation professionnelle étant généralement liée au degré d'instruction, 56% des cadres jugent la citoyenneté européenne nécessaire contre 47% des travailleurs manuels et des chômeurs.

²⁴ 79% répondent « vrai » à la question de savoir si « Etudier ailleurs dans l'UE » est un droit de citoyen européen ; 77% pour « Vivre ailleurs dans l'UE » et 73% pour « Travailler ailleurs dans l'UE ». 46% seulement considèrent « vrai » le droit de « Voter aux élections du PE dans le pays de résidence ». *Eurobaromètre*, n° 45, avril-mai 1996.

²⁵ *Ibid.* Les libertés de circulation sont jugées importantes par 81% pour étudier ailleurs, 80% pour travailler ailleurs et 77% pour vivre ailleurs. Le droit de voter aux élections du Parlement européen dans le pays de résidence est jugé important par 60%.

²⁶ A la fin de 1994, 76% des sondés se disaient favorables au droit de vote aux élections européennes contre 56% pour les élections municipales. *Eurobaromètre*, n° 42.

²⁷ A la fin de 1994, 64% étaient favorables au droit d'éligibilité pour les européennes contre 76% pour le droit de vote ; 46% étaient favorables à l'éligibilité aux municipales contre 56% pour le droit de vote. Le différentiel de 10 points est constant entre le début de 1993 et la fin de 1997, voir *Eurobaromètre*, n° 39 à 48.

²⁸ On ne dispose de chiffres complets que pour les municipales. Le soutien au droit de vote est passé de 48% au début de 1993 à 56% à la fin de 1994, pour redescendre progressivement à 52% au début de 1997. Pour le droit d'éligibilité les taux étaient respectivement de 38% au début de 1993, 46% à la fin de 1994 et 43% au début de 1997, présentant une courbe parfaitement parallèle. Voir *Eurobaromètre*, n° 39 à 48.

²⁹ Voir C.-F. DURAND, « La citoyenneté de l'Union européenne », art. cit.

³⁰ Commission des Communautés européennes, *Deuxième rapport sur la citoyenneté de l'Union*, 27 mai 1997, COM (97) 213 final, p. 4.

³¹ Pour le cas de la Belgique, voir M. NYS, « Une liberté de circulation incomplète », art. cit.

³² R. KOVAR et D. SIMON, « La citoyenneté européenne », art. cit., p. 300. Voir notamment dans le même sens C.-F. DURAND, « La citoyenneté de l'Union européenne », art. cit., p. 439 ; M. FALLON, « La citoyenneté européenne : un terme juridique à sens multiple », in F. MASSART (éd.), *L'Europe prédite*, op. cit., pp. 65-78.

³³ Voir R. KOVAR et D. SIMON, « La citoyenneté européenne », art. cit., p. 298-300 et C.-F. DURAND, « La citoyenneté de l'Union européenne », art. cit., p. 441 ; J. VERGÈS, « Droits fondamentaux et droits de citoyenneté dans l'Union européenne », art. cit., p. 91.

³⁴ S. O'LEARY, *The Evolving Concept of Community Citizenship*, op. cit., pp. 139 et 141.

³⁵ S. O'LEARY, « The Social Dimension of Community Citizenship », art. cit., p. 176.

³⁶ Voir M. ANDERSON, M. DEN BOER et G. MILLER, « European Citizenship and Cooperation in Justice and Home Affairs », in A. DUFF, J. PINDER et R. PRICE (ed.), *Maastricht and Beyond*, London, Routledge, 1993, pp. 104-122. La Commission s'est efforcée de faire avancer ces matières en déposant simultanément, en 1995, trois propositions de directives relatives à l'abolition effective des contrôles internes pour toute personne, quelle que soit sa nationalité — elles étaient accompagnées d'une proposition de règlement déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa pour entrer dans l'Union. Ce dernier règlement fut adopté par le Conseil le 29 mai 1995, ainsi qu'un règlement établissant un modèle de visa uniforme pour les ressortissants des pays tiers.

³⁷ Voir E. DARDENNE, « Immigration et asile : de nouvelles compétences pour la Communauté ? », in M. TELÒ et P. MAGNETTE (éd.), *De Maastricht à Amsterdam*, op. cit., pp. 163-182 et D. BIGO, « Les non-dits de la sécurité intérieure », in F. DE LA SERRE et C. LEQUESNE (éd.), *Quelle Union pour quelle Europe ?*, Bruxelles, Complexe, 1998, pp. 43-65.

³⁸ Voir P. MAGNETTE, « European Citizenship from Maastricht to Amsterdam : the Narrow Path of Legitimation », *Journal of European Integration*, 1998, vol. XXII, n° 1, pp. 39-65.

³⁹ Voir P. MAGNETTE, « La citoyenneté au-delà du vote : droit de pétition et recours au médiateur depuis Maastricht », in P. MAGNETTE (éd.), *De l'étranger au citoyen, Construire la citoyenneté européenne*, Bruxelles-Paris, De Boeck Universités, pp. 145-165.

⁴⁰ Requêtes n° 15773/89 et 15574/89, *Dorothee Piermont contre France*, rapport de la Commission adopté le 20 janvier 1994. Cité par E. LUNDBERG, « Political freedoms in the European Union », in A. ROSAS et E. ANTOLA (ed.), *A citizen's Europe, In search of a new order*, London, Sage, 1995, pp. 113-134, p. 116. Voir aussi la contribution d'Emmanuelle Bribosia à cet ouvrage.

⁴¹ Voir F. DELPÉRÉE, *Les droits politiques des étrangers*, Paris, PUF, 1996, pp. 52-77.

⁴² *Directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants*, JOCE L 329 du 30 décembre 1993, pp. 34-38 et *Directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité*, JOCE L 368 du 31 décembre 1994, pp. 38-43.

⁴³ Seule l'Irlande n'accepte pas le vote de ses ressortissants non-résidents, et le Royaume-Uni le refuse à ceux qui ne résident plus sur son territoire depuis plus de vingt ans.

⁴⁴ On cite toujours dans la suite d'abord la numérotation de la directive 93/109 puis celle de la directive 94/80.

⁴⁵ Et si, pour être éligible, il faut posséder la nationalité d'un Etat membre depuis un certain temps, « les citoyens de l'Union sont réputés remplir cette condition lorsqu'ils ont acquis la nationalité d'un Etat membre depuis cette même période » (art. 3 dir. 93/109/CE).

⁴⁶ Pour les élections européennes ils peuvent aussi être contraints de présenter « en cas de doute » une attestation des autorités administratives compétentes de l'Etat membre d'origine certifiant qu'ils ne sont pas déchu du droit d'éligibilité.

⁴⁷ L'interdiction de participer à cette élection vaut pour l'élection elle-même et pour la désignation des grands électeurs.

⁴⁸ Le Sénat représente les collectivités territoriales et est élu au suffrage universel indirect dans le cadre départemental, par un collège électoral composé des députés, des conseillers généraux, des conseillers régionaux et de délégués des conseils municipaux. Les ressortissants d'autres Etats membres ne pourront être délégués des conseils municipaux ni participer à leur élection, mais ils pourront tout de même élire ces conseillers municipaux, ce qui constitue une participation — au troisième degré — à l'élection des sénateurs. Le caractère fortement indirect, et partiel, de cette participation, a permis qu'on ne la considère pas comme une ingérence dans la souveraineté nationale.

⁴⁹ Les citoyens européens qui ne peuvent exercer leur droit de vote dans leur Etat d'origine parce qu'ils n'y résident plus ne peuvent faire l'objet de cette dérogation, pour éviter qu'ils perdent purement et simplement leurs droits politiques.

⁵⁰ Parlement européen, Rapport Froment-Meurice, doc. A3-0537/93 et *Résolution sur la proposition de directive fixant les modalités du droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité*, JOCE, C 329 du 17 novembre 1993, pp. 130-131.

⁵¹ Chiffres cités dans Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil fixant les modalités du droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité*, 27 octobre 1993, COM (93) 534 final.

⁵² Voir Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence*, Communication de la Commission transmise au Conseil le 24 juin 1988, COM (88) 371 final.

⁵³ Voir F. DELPÉRIÉ, « De la commune à l'Europe, L'émergence d'une citoyenneté multiple », in P. MAGNETTE (éd.), *op. cit.*, pp. 135-144.

⁵⁴ Commission des Communautés européennes, COM (88) 371 final, p. 16.

⁵⁵ Commission des Communautés européennes, *Deuxième rapport sur la citoyenneté de l'Union*, 27 mai 1997, COM (97) 213 final.

⁵⁶ Sur les débats juridiques relatifs aux droits politiques des étrangers avant le traité de Maastricht en Irlande et aux Pays-Bas, voir S. O'LEARY, *op. cit.*, pp. 220-225.

⁵⁷ Sur le cas de la Suède, de la Finlande et de la Norvège, voir A. ROSAS, « Union Citizenship and National Elections », in A. ROSAS et E. ANTOLA (ed.), *A Citizen's Europe*, London, Sage, 1995, pp. 135-155.

⁵⁸ Voir *supra* le point « Le cas danois » de ce chapitre.

⁵⁹ Dans ces deux cas l'éligibilité n'était pas conférée aux étrangers et une condition de résidence de trois ans était posée. Aux Pays-Bas, où l'éligibilité était également octroyée, et où une condition de résidence de cinq ans était posée, le taux de participation des étrangers aux élections municipales de 1986 fut d'environ 50%, soit un tiers inférieure à la participation globale de 73%. Il y eut vingt conseillers étrangers élus lors de ces élections. Chiffres cités dans Commission des Communautés européennes, *Rapport sur le droit de vote aux élections municipales des citoyens des Etats membres de la Communauté, transmis au Parlement européen en octobre 1986*, Bull. CE, suppl. 7/86.

⁶⁰ Voir C. LOPES MARINHO, « Portugal and the Ratification of the Maastricht Treaty », in F. LAURSEN et S. VANHOONACKER (ed.), *The Ratification of the Maastricht Treaty : Issues, Debates and Future Implications*, Doordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1994, pp. 231-244.

⁶¹ Voir K. KOLIOPOULOS, « Greece and the Ratification of the Maastricht Treaty », in F. LAURSEN et S. VANHOONACKER (ed.), *op. cit.*, pp. 113-128.

⁶² Voir V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologne, Il Mulino, 1994, pp. 151-179.

⁶³ Voir S. O'LEARY, *op. cit.*, pp. 259-260.

⁶⁴ Voir A. PAULY, « Luxembourg and the Ratification of the Maastricht Treaty », in F. LAURSEN et S. VANHOONACKER (ed.), *op. cit.*, pp. 203-211.

⁶⁵ Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 du Conseil constitutionnel, repris dans F. LUCHAIRE, « L'Union européenne et la Constitution », *Revue du droit public et de la science politique*, 1992, pp. 608-616

⁶⁶ Décision n° 82-146 du 18 novembre 1982 du Conseil constitutionnel, citée par J. VERGÈS, « Droits fondamentaux et droits de citoyenneté dans l'Union européenne », *Revue des Affaires européennes*, 1994, n° 4, pp. 75-97, p. 93.

⁶⁷ Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », in F. LUCHAIRE, « L'Union européenne et la Constitution », *Revue du droit public et de la science politique*, 1992, pp. 980-981.

⁶⁸ Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 du Conseil constitutionnel, in F. LUCHAIRE, « L'Union européenne et la Constitution », *Revue du droit public et de la science politique*, 1992, pp. 1610-1624.

⁶⁹ Voir F. CHALTIEL, « La loi française sur le droit de vote des citoyens européens aux élections européennes », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 1994, n° 381, pp. 529-531. Les parlementaires ont aussi repris les conditions de résidence plus strictes que pour les nationaux qu'ils avaient déjà adoptées pour la transposition de la directive 93/109/CE, mais ils ont refusé en revanche, au contraire du projet gouvernemental, et conformément à la lettre de la directive, de subordonner ce droit à l'abandon du vote dans le pays d'origine. Voir *Le Monde*, 18 septembre 1997.

⁷⁰ Voir S. O'LEARY, *op. cit.*, pp. 225-226.

⁷¹ Voir M. ALALUF, « Les droits politiques des étrangers : débats dans le monde politique belge », in P. MAGNETTE (éd.), *op. cit.*, pp. 65-75.

⁷² Voir X. MABILLE, « Droit de vote et nationalité », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1990, n° 1290.

⁷³ Voir F. DELPÉRÉE, art. cit.

⁷⁴ Voir *Le Soir*, 10 juillet 1998.

⁷⁵ Voir *Le Monde*, 19 septembre 1997.

⁷⁶ Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 du Conseil constitutionnel, repris dans F. LUCHAIRE, « L'Union européenne et la Constitution », *Revue du droit public et de la science politique*, 1992, pp. 608-616.

⁷⁷ Voir F. CHALTIEL, art. cit.

⁷⁸ Voir Commission des Communautés européennes, *Rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 93/109/CE*, 7 janvier 1998, COM (97) 731 final, p. 11.

⁷⁹ Sur l'ensemble des Douze Etats qui participaient aux élections en juin 1994, le taux était de 5,11%. Pour les trois nouveaux Etats membres (Autriche, Suède, Finlande) qui ont organisé ces scrutins en 1995 et 1996, ce taux a atteint 18,19%, ce qui donne un taux moyen pour les Quinze de 5,87%. Tous ces chiffres sont tirés de Commission des Communautés européennes, COM(97) 731 final, pp. 13-14.

⁸⁰ Pour le Royaume-Uni, les ressortissants irlandais ne sont pas pris en compte. Il en va de même des ressortissants britanniques en Irlande.

⁸¹ Ces chiffres ne sont pas ceux de la participation aux élections mais de l'inscription sur les registres électoraux, car à l'exception des pays où le vote est obligatoire (Belgique,

Luxembourg et Grèce), il est impossible de vérifier si les électeurs inscrits ont effectivement voté. Cela explique qu'il n'y ait pas de chiffres disponibles pour les Pays-Bas, qui ont procédé à une inscription automatique des électeurs à partir des registres de population.

⁸² Calculs personnels d'après les chiffres, fournis par les autorités nationales, cités dans Commission des Communautés européennes, COM (97) 731 final, pp. 26-28.

⁸³ Il ne s'agit que d'estimations, les chiffres fournis par les autorités nationales n'étant qu'approximatifs. Voir Commission des Communautés européennes, COM (97) 731 final, pp. 29-30.

⁸⁴ Chiffres cités par A. REA, « Les immigrés italiens de Belgique : des Européens socialement intégrés en quête de citoyenneté politique », in P. MAGNETTE (éd.), *op. cit.*, pp. 77-100.

⁸⁵ Sur les 470 000 ressortissants espagnols vivant dans un autre Etat membre, près de 200 000 restent inscrits sur les listes électorales espagnoles. Seuls 87 307 Portugais sont en revanche inscrits sur les listes nationales, sur les 840 000 Portugais vivant dans un autre pays de l'Union.

⁸⁶ Voir M. MARTINIELLO, « Les ressortissants communautaires et la pratique de la citoyenneté de l'Union », in P. MAGNETTE (éd.), *op. cit.*, pp. 125-134.

⁸⁷ On considère aux Etats-Unis que les procédures d'inscription sur les listes d'électeurs constituent, pour les citoyens qui changent fréquemment de lieu de résidence, la principale explication de leur abstention massive. Voir F. SUBILEAU et M.-F. TOINET, *Les chemins de l'abstention, Une comparaison franco-américaine*, Paris, La Découverte, 1993.

⁸⁸ Voir le Rapport du Comité ad hoc « Europe des citoyens », adressé au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985, Bull. CE, 3/1985, point 2.6, p. 22.

⁸⁹ Voir J. CLOOS, G. REINESCH, D. VIGNES et J. WEYLAND, *Le traité de Maastricht, Genèse, analyse, commentaires, op. cit.*, pp. 173.

⁹⁰ « Plusieurs Etats peuvent accréditer la même personne en la qualité de chef de mission auprès d'un autre Etat, à moins que l'Etat accréditaire ne s'y oppose ».

⁹¹ « Après notification appropriée à l'Etat de résidence et à moins que celui-ci ne s'y oppose, un poste consulaire de l'Etat d'envoi peut exercer des fonctions consulaires dans l'Etat de résidence pour le compte d'Etats tiers ».

⁹² Voir R. KOVAR et D. SIMON, « La citoyenneté européenne », art. cit., pp. 313-314.

⁹³ *Décision des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires*, 95/553/CE, du 19 décembre 1995, JOCE, L 314 du 28 décembre 1995, pp. 73-74.

⁹⁴ *Décision concernant l'établissement d'un titre de voyage provisoire*, 94/409/PESC, du 25 juin 1996, JOCE, L 168 du 6 juillet 1996, pp. 45-46.

⁹⁵ R. KOVAR et D. SIMON, « La citoyenneté européenne », art. cit., p. 315.

⁹⁶ Voir P. MAGNETTE, « La citoyenneté au-delà du vote : droit de pétition et recours au médiateur depuis Maastricht », art. cit.

⁹⁷ Voir A. PLIAKOS, « Les conditions d'exercice du droit de pétition », *Cahiers de droit européen*, 1993, vol. XXIX, n° 3-4, pp. 317-350 ; p. 332.

⁹⁸ Le Parlement européen ne semble toutefois pas disposé à limiter son action en cette matière puisqu'il a réitéré dans ses rapports ultérieurs à la mise en œuvre du traité de Maastricht les critères de recevabilité matérielle large qui prévalaient auparavant, comme si le traité n'était pas en mesure d'affecter ses prérogatives politiques. Voir *Rapport de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1993-94*, 21 mars 1994, Doc. A3-0158/94, PE 208/0.29 Déf.

⁹⁹ Voir le *Rapport du comité des règles de procédures et des pétitions 1984-1985*, 15 juillet 1985, Doc. A2-41/85.

Réticences réitérées en 1991 par le *Rapport de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1990-1991*, Doc. A3-0122/91, PE 150.218 fin., 6.

¹⁰⁰ V. Reding (PPE, Lux.), présidente de la Commission des pétitions du Parlement européen, citée dans l'*Agence Europe*, 16 mai 1991.

¹⁰¹ Sur le parcours institutionnel des dispositions relatives au médiateur, voir E. A. MARIAS, « The European Ombudsman: Competences and Relations with Other Community Institutions and Bodies » in E. A. MARIAS (ed.), *The European Ombudsman*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994.

¹⁰² Voir A. PIERUCCI, « Le recours au médiateur européen » in E. A. MARIAS (ed.), *European Citizenship*, op. cit., pp. 103-17.

¹⁰³ *Rapport sur les délibérations de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1995-1996*, 7 juin 1996, Doc. A4-0191/96, PE 217.615/déf., p. 21.

¹⁰⁴ *Rapport sur les délibérations de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1993-1994*, 21 mars 1994, op. cit., p. 4.

¹⁰⁵ *Rapport sur les délibérations de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1994-1995*, 22 juin 1996, Doc. A4-0151/95, PE 212.500/déf., p. 6.

¹⁰⁶ *Rapport sur les délibérations de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1993-1994*, 21 mars 1994, op. cit., p. 7.

¹⁰⁷ *Rapport sur les délibérations de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1994-1995*, op. cit., p. 19.

¹⁰⁸ Parlement européen, *Décision 94/262 portant statut et conditions d'exercice des fonctions du médiateur, du 9 mars 1994*, JOCE, L 113 du 10 mai 1994, p. 15 sq.

¹⁰⁹ Voir *Agence Europe*, 12 octobre 1994.

¹¹⁰ Voir *Agence Europe*, 7 novembre 1994.

¹¹¹ Voir *Agence Europe*, 16 mai 1995 et l'éditorial de l'*Agence Europe* du 17 mai 1995 : « Le médiateur européen : un piège pour le PE ».

¹¹² Le médiateur européen, *Rapport annuel 1995*, doc. ME 0.001.

¹¹³ Voir A. PLIAKOS, art. cit., pp. 343-44.

¹¹⁴ Le médiateur a en revanche donné une interprétation large du critère de délai, se donnant le droit de connaître de cas datant de plus de deux ans, contrairement à ce que stipule le statut, arguant de la nouveauté de la procédure.

¹¹⁵ Ce qui semble très peu probable, le médiateur ne figurant pas parmi les institutions nommées à l'article 4 (1) du traité auquel renvoie à l'article 175. Sur la plausibilité de ces développements des pouvoirs du médiateur, et de ceux qu'il pourrait envisager en coopérant avec le Parlement européen, voir E. A. MARIAS, « The European Ombudsman : Competences and Relationship with the Other Community Institutions and Bodies », art. cit., pp. 87-89.

¹¹⁶ La possibilité ouverte en 1999 de déposer des plaintes par courrier électronique a suscité un large engouement. Près de deux mille plaintes avaient été enregistrées au cours du premier trimestre 1999.

¹¹⁷ Le médiateur européen, *Rapport annuel 1996*, doc. ME 05-97-486, p. 67.

¹¹⁸ Le médiateur européen, *Rapport annuel 1997*, doc. ME 00010, p. 248.

¹¹⁹ Le médiateur européen, *Rapport annuel 1996*, doc. ME 05-97-486, p. 88.

¹²⁰ Décision du 3 juin 1997, JOCE, L 90 du 25 mars 1998, pp. 43-44.

¹²¹ Sur cette question je me permets de renvoyer à P. Magnette, « La Banque centrale européenne entre indépendance et responsabilité », *Cahiers européens de science-po*, 1/1999.

¹²² Voir Le médiateur européen, *Conférence de presse du 13 avril 1999*, 4/99.

¹²³ C'est la conclusion optimiste de A. PLIAKOS, art. cit., p. 349, qui estime que se dessine « une modification substantielle du statut du Parlement européen, comme institution représentative des citoyens européens ». Voir aussi l'opinion de A. PIERUCCI, « Les recours au médiateur européen », in E. A. MARIAS (ed.), *European citizenship*, op. cit., pp. 103-117.

La dynamique enrayée de la citoyenneté de l'Union

La citoyenneté de l'Union avait été conçue par ses premiers promoteurs comme un statut dynamique, dont le contenu devait évoluer parallèlement aux grandes étapes de l'intégration européenne. Le traité de Maastricht matérialisait cette volonté par deux voies complémentaires : d'une part, l'article 8 fait référence aux droits et devoirs « prévus par le présent traité », lesquels peuvent être développés sans qu'aucune modification soit apportée au titre sur la citoyenneté ; d'autre part, l'article 8 E crée une procédure qui permet au Conseil unanime de « compléter les droits prévus à la présente partie ». Ce dernier article avait été ardemment demandé par l'Espagne, qui y voyait un symbole du caractère dynamique de la citoyenneté autant qu'une nouvelle base juridique, mais le Danemark et le Royaume-Uni avaient obtenu en contrepartie que la procédure soit lourde et préserve entièrement les souverainetés nationales de transferts incontrôlables de compétences — pas d'initiative de la Commission, unanimité au Conseil, simple consultation du Parlement européen, adoption par les Etats conformément à leurs règles constitutionnelles nationales. Cet article en lui-même était emblématique du compromis dont la citoyenneté avait fait l'objet : un accord de principe était dégagé pour reconnaître son caractère dynamique, mais en pratique elle était soumise à une procédure qui permettait à chaque Etat membre d'empêcher toute progression.

La dynamique pouvait d'emblée paraître aléatoire. Et elle le fut. Après la mise en œuvre du traité de Maastricht, et tout au long de la conférence intergouvernementale de 1996-1997 qui a précédé la signature du traité d'Amsterdam, la citoyenneté européenne fut l'objet de forces contradictoires : d'un côté, elle a été plébiscitée par de très nombreuses associations civiles qui y ont vu, comme l'avait espéré la Commission, un fer de lance de l'intégration européenne ; d'un autre côté, elle a aiguisé la méfiance de certains gouvernements qui ont fermement, et efficacement, bloqué son évolution. La dynamique qui s'est ainsi ébauchée est celle d'une tension accrue entre des secteurs croissants des opinions publiques et les milieux dirigeants, tension qui

alimente et approfondit le sentiment de « déficit démocratique » que la citoyenneté de l'Union était censée contribuer à résorber.

1. La citoyenneté européenne comme stratégie d'intégration

Les propositions relatives à la citoyenneté de l'Union émises par certains acteurs avant le traité de Maastricht, et par la Commission en particulier, donnaient à penser que ce thème était utilisé pour promouvoir, sous une formule claire et susceptible de séduire les opinions publiques, des dossiers qui n'avaient de lien avec la citoyenneté qu'à condition que celle-ci fût conçue en termes très vagues. La préparation de la conférence intergouvernementale de 1996-1997 a confirmé cette impression. L'avis remis par la Commission à la veille de cette conférence est une illustration éloquente de la manière dont le thème de la citoyenneté peut être instrumentalisé pour avancer des réformes très générales. Il y est dit en effet :

- « Cette notion de citoyenneté, qui est multiple, doit être développée :
- elle repose sur le modèle européen de société qui comprend la garantie des droits fondamentaux reconnus par tous ainsi qu'un engagement de solidarité entre ses membres ;
 - elle se développe dans un espace où la liberté de mouvement et d'établissement doit s'accompagner de conditions de sécurité suffisantes ;
 - elle implique, enfin, que les citoyens comprennent l'Europe, qui, construite au fil d'amendements successifs aux traités, a été rendue chaque fois plus complexe ; il convient donc de la simplifier et de la démocratiser »¹.

Ce qui signifie que pour la Commission le développement de la citoyenneté européenne implique rien moins que l'élaboration d'un mécanisme de protection des droits fondamentaux, des politiques sociale, de l'emploi et de protection de l'environnement ambitieuses, la régulation des services publics, la communautarisation du troisième pilier, le renforcement des pouvoirs exécutifs de la Commission et législatifs du Parlement européen, la généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil... Bref, un nouveau saut qualitatif dans la construction européenne d'ampleur supérieure à celui accompli dans le traité de Maastricht, qui touche à la fois les compétences, les institutions et les procédures de décision, et aussi, puisqu'il s'agit tout de même de citoyenneté, les droits subjectifs et leurs protections.

Le Parlement a emboîté le pas à la Commission sur ce thème. Dès janvier 1994, sa commission institutionnelle avait adopté un nouveau projet de « Constitution de l'Union »² qui était en préparation depuis de nombreuses années, et comportait des dispositions relatives à la citoyenneté et aux droits. Ce projet dissociait la citoyenneté proprement dite et ses droits explicites d'une part, réservés aux nationaux, et les droits de l'homme d'autre part, garantis à tous. Les articles (3 à 7) relatifs à la citoyenneté innovaient

peu par rapport au traité de Maastricht : ils se contentaient d'ajouter le droit d'exercer une activité politique (art. 5), et de supprimer toutes les limitations posées aux libertés de circulation et de séjour, assorties d'un devoir de l'Union d'assurer l'égalité des chances (art. 6). Ce statut était peu étoffé parce que la plupart des droits devaient, selon les parlementaires, être octroyés de la même manière aux ressortissants des pays tiers, raison pour laquelle ils étaient mentionnés dans un titre séparé (titre VIII). Ce chapitre relatif aux droits de l'homme reprenait sans la modifier substantiellement la charte des droits fondamentaux que le Parlement avait adoptée en avril 1989. Ici et là quelques éléments étaient ajoutés, qui précisaient la portée de droits génériques : la protection de la vie comporte celle de l'intégrité physique (art. 1), le respect de la dignité humaine implique le droit à des ressources suffisantes (art. 2), la liberté de pensée inclut le droit d'objection de conscience (art. 4), le respect de la vie privée interdit la surveillance non justifiée (art. 6). Deux articles étaient en revanche très différents de leurs précédents dans la charte de 1989 : alors que le premier texte reconnaissait seulement la liberté de choisir une profession, la version de 1994 y ajoutait le « droit au travail » (art. 11 a), et alors que le texte de 1989 considérait la protection de l'environnement comme un objectif de l'Union, le projet de 1994 énonçait un « droit à la protection et à la préservation de l'environnement naturel » (art. 21). Le Parlement avait ainsi cédé à la tentation, qu'il avait repoussée en 1989, d'énoncer sous la forme de droits subjectifs des objectifs généraux qui impliquaient le développement de nouvelles compétences et institutions communautaires.

Ce fut à nouveau le cas mais avec moins de clarté, à la veille de la conférence intergouvernementale de 1996, quand le Parlement européen déposa son avis ³. Il s'y dit convaincu qu'il était nécessaire de « donner plus de substance au concept de citoyenneté de l'Union, moyennant le développement de ses droits spéciaux » et envisagea les pistes suivantes : l'Union devait adhérer à la CEDH, les citoyens de l'Union devaient se voir reconnaître un « droit à l'information sur les questions ayant trait à l'Union européenne », un principe d'égalité de traitement large, interdisant les discriminations en vertu du sexe, de la race, de l'âge, du handicap, de la religion..., devait être inscrit dans le traité, les droits économiques devaient être regroupés et renforcés, la citoyenneté politique « développée » et mention devait être faite des droits de la femme et de la lutte contre le racisme. Cette énonciation d'éléments hétéroclites, dont certains pouvaient être des droits subjectifs tandis que d'autres étaient des objectifs, dont les uns étaient réservés aux citoyens sans que cela soit précisé pour d'autres, et qui dans leur ensemble étaient définis de manière très générale, peut recevoir diverses interprétations. On peut y voir un simple catalogue de préoccupations qui étaient alors dans l'air du temps, résultant souvent du *lobbying* d'associations civiles auprès de parlementaires. Mais on peut aussi y lire, comme dans les résolutions antérieures du Parlement sur la citoyenneté, une manière d'appeler indirectement, de la même manière que la

Commission, à une réforme substantielle de l'Union : l'exigence de développement de la citoyenneté politique par exemple doit être lue en relation avec les chapitres où le Parlement réclame une extension large de ses propres pouvoirs. La citoyenneté apparaît dans ces documents comme un canevas simple et attrayant, mais qui implique sans le dire explicitement un approfondissement substantiel de l'intégration communautaire.

Cette rhétorique de la Commission et du Parlement est intéressante parce qu'elle montre que, bien que la citoyenneté de l'Union soit définie en termes juridiques rigoureux qui rompent avec le registre vague de l'« Europe du citoyen », le statut de citoyenneté européenne continue de jouer, dans le discours de ces institutions, un rôle de légitimation et de promotion des réformes institutionnelles. Les deux institutions semblent peu se soucier de la confusion qu'elles créent en recourant à ce type d'arguments, qui mêlent dans un même ensemble des droits subjectifs précis et des objectifs structurels confus, contribuant à obscurcir les conceptions des citoyens européens relatives aux fins et moyens de l'Union ⁴.

Les représentants des Etats membres ont eux aussi cédé à la tentation de se saisir de cette rhétorique vague à des fins de légitimation tout au long de la conférence intergouvernementale : bien qu'ils n'aient apporté aucune contribution nouvelle à la citoyenneté de l'Union, ni directement dans le titre du traité relatif à cette matière ni indirectement en établissant de nouveaux droits dans d'autres parties du traité, ils n'ont cessé d'invoquer, tout au long de la conférence, le citoyen et ses aspirations. Le rapport du Groupe de réflexion, composé des représentants des gouvernements, qui fut déposé en décembre 1995, donnait le ton : il ne cessait de se dire préoccupé de « rapprocher l'Europe du citoyen », de « raffermir le soutien des opinions publiques », de « renforcer la légitimité de l'Union », et mettait beaucoup d'insistance à présenter l'Union comme une « entreprise des citoyens », conçue pour eux — à défaut de l'être par eux ⁵. Chacun des chapitres de ce rapport, quel qu'en fût le sujet, était présenté comme une réponse aux « attentes des citoyens », en débutant par des formules rituelles telles que : « l'opinion publique demande que », « cela répond à une exigence pressante des citoyens »... Un chapitre au contenu hétéroclite, couvrant les « valeurs », la sécurité intérieure, l'emploi, l'environnement, la transparence et la publicité était encore intitulé « Le citoyen et l'Union ». L'entreprise de légitimation par le discours que le thème de l'« Europe du citoyen » avait préconisée en son temps était plus vivace que jamais. Mais la citoyenneté de l'Union, quant à elle, apparaissait d'emblée comme une pomme de discorde : alors que la majorité des Etats membres se prononçaient en faveur du renforcement de ses droits spécifiques, plusieurs gouvernements soulignaient que « la citoyenneté de l'Union est perçue comme une menace pour l'identité nationale dans certains Etats membres, raison pour laquelle ils n'estiment pas opportun d'en développer le contenu, ni le concept » ⁶. Le canevas des négociations était tressé, nouant des invocations redondantes du citoyen et des

réticences fermes quant au développement de leurs droits. Les deux tendances, contradictoires, devaient déployer tous leurs effets par la suite.

La conférence intergouvernementale de 1996-1997 avait été préparée selon les méthodes diplomatiques classiques, confinées aux cercles étroits des représentants des gouvernements, et les Etats membres ne firent aucun mystère de leur volonté de la conduire, comme les précédentes, dans une pure logique intergouvernementale. L'annonce de sa convocation a pourtant suscité, dans la plupart des Etats membres, une mobilisation d'acteurs sociaux et politiques sans précédent dans l'histoire de la construction européenne. Les observateurs ont tous relevé que les débats de ratification du traité de Maastricht, attisés par les référendums, semblaient avoir fait pénétrer la construction européenne dans les débats politiques généraux ⁷. Le Parlement européen et la Commission, à qui un rôle mineur était dévolu dans le déroulement officiel de la conférence, ont encouragé cette diffusion des discussions dans les « sociétés civiles ». Le premier a organisé dès la fin de l'année 1995 des auditions publiques au cours desquelles près de trois cents associations civiles ont été invitées à faire valoir leur point de vue quant aux enjeux de la conférence intergouvernementale ⁸. Cet exercice a donné lieu à une belle cacophonie, le Parlement européen ayant invité des associations aux finalités extrêmement variées qui ont toutes fait état de leurs revendications sectorielles. Mais la plupart d'entre elles ont aussi, et le fait est significatif, articulé leurs revendications autour de la citoyenneté européenne et de ses droits constitutifs. Le représentant de la présidence du Conseil, présent lors de ces auditions, avait amorcé le mouvement en affirmant que : « La citoyenneté est un objectif prioritaire de la CIG, il s'agit de faire prévaloir les droits fondamentaux du citoyen afin que celui-ci participe à l'avenir de l'Europe » ⁹. Dans le déroulement des débats, les représentants de grandes organisations comptant des milliers de membres, comme *Amnesty International*, ou de petites associations sans représentativité ont plaidé, en vrac, pour la protection des droits fondamentaux, l'extension des droits de citoyenneté aux ressortissants des pays tiers, le développement des droits sociaux, la protection des Eglises, la promotion du sport ou de l'esperanto, la défense des droits des animaux, le statut des personnes handicapées, l'éducation civique, les droits des homosexuels, la lutte contre le racisme... Et tous ces sujets de préoccupations ont été présentés comme des corollaires ou des « dimensions » de la citoyenneté européenne. Le Parlement a par la suite réitéré cet exercice en s'efforçant de définir avec plus de rigueur les thèmes des auditions et de sélectionner les interlocuteurs en tenant compte de leur représentativité, et il a même émis l'idée d'institutionnaliser ces consultations larges dans l'avenir ¹⁰.

La Commission européenne a également encouragé cette participation ouverte, en soutenant financièrement plusieurs initiatives de coordination transnationale d'associations civiles. Sa V^e direction générale (Affaires sociales) a mis en place en avril 1995 un Comité des Sages chargé d'élaborer

un rapport sur les droits civiques et sociaux en vue de la conférence intergouvernementale. Ce document, présenté en février 1996 ¹¹, fut ensuite débattu dans de nombreuses organisations non gouvernementales au sein des Etats membres, conduisant des associations aux finalités diverses — Eglises, mouvements tiers-mondistes, associations de défense des droits de l'homme, mouvements de jeunesse... — à confronter leurs points de vue sur cette question et, incidemment, à réfléchir aux ambitions et moyens de l'Union ¹². D'autres mouvements ont été soutenus financièrement par la Commission et le Parlement européen, qui ont tous émis des documents relatifs aux droits des citoyens européens, après avoir organisé des Etats généraux, forums ou assemblées réunissant des dizaines voire des centaines de représentants d'organisations civiles nationales ¹³. L'importance de cette mobilisation ne doit pas être exagérée : les associations qui ont pris part à ces discussions se sont souvent contentées d'y dépêcher un expert, réduisant à peu de choses les débats en leur sein ; et seuls quelques centaines de *lobbyists* des associations civiles ont réellement participé, par ce biais, aux débats relatifs à la conférence intergouvernementale. Mais ces premiers pas pourraient s'amplifier. Il n'est pas innocent que la Commission (sa DG V surtout) et le Parlement européen soient les principaux promoteurs de cet embryon de « société civile européenne » : ces deux institutions ont parfois pu, dans le passé, promouvoir des politiques (en matière de protection des consommateurs ou de l'environnement) en se basant sur l'expertise qu'ils ont pu tirer des réseaux de consultants privés qu'ils avaient eux-mêmes tissés ¹⁴. Et même si le rapport de force reste massivement en faveur des forums intergouvernementaux lors de ces conférences de révision des traités, ces réseaux informels pourraient parvenir, en faisant porter leurs pressions simultanément sur les institutions communautaires et sur les représentants des Etats membres, à faire prendre leurs points de vue en considération. Les nombreuses déclarations, sur le sort des personnes handicapées, l'importance du sport, le statut des Eglises... qui émaillent le traité d'Amsterdam sont autant de sédiments de ce *lobbying* civil qui se développe autour des conférences intergouvernementales.

L'intérêt de ces mouvements dispersés est surtout de confirmer la force attractive du concept de citoyenneté européenne. Un grand nombre de ces rapports ont en effet utilisé le concept de citoyenneté comme une catégorie synthétique, formulant leurs revendications en termes simples et qui semblaient pouvoir être dotés d'une effectivité directe. C'était, on l'a vu, l'ambition majeure des promoteurs de ce statut : ils escomptaient que, présentés comme des droits subjectifs, un certain nombre de dossiers complexes gagneraient en clarté et en attractivité auprès des opinions publiques. Dire que l'Union garantit un « droit au développement personnel » ou un « droit à un environnement sain » c'est écarter les difficultés inhérentes à la définition des compétences communautaires, des bases juridiques, des instruments normatifs, et aux problèmes de leur mise en œuvre, de leur contrôle et de leurs garanties.

La force de conviction et de mobilisation du « langage des droits » est un phénomène bien connu des philosophes et sociologues de la politique : parmi beaucoup d'autres, Claude Lefort a longuement montré comment le registre des droits subjectifs stimulait la mobilisation sociale en donnant aux individus le sentiment qu'ils étaient à la source de l'ordre social et qu'il leur était loisible de le transformer en fonction de leurs aspirations changeantes ¹⁵. L'enthousiasme que suscite, dans un nombre croissant d'associations civiles, l'idée de citoyenneté européenne constitue une manifestation de ce phénomène général. Il semble d'ailleurs qu'entre les tendances concomitantes de complexification des institutions politiques d'une part et de simplification des discours réduits aux « droits » d'autre part, il y ait plus qu'une coïncidence chronologique : sans pouvoir l'expliquer, le politologue américain Robert Dahl a constaté à propos des Etats-Unis que « la taille croissante des systèmes politiques stimule probablement la revendication de droits comme alternative à la participation aux décisions collectives » ¹⁶. On peut ajouter que ce glissement de registre comporte des dangers pour la qualité de la participation civique : en simplifiant à outrance les revendications politiques, le langage des droits conduit paradoxalement à obscurcir les enjeux, parce que les acteurs politiques, individuels ou collectifs, perdent de vue les transformations structurelles que ces droits subjectifs impliquent. A terme, le développement d'un registre revendicatif des droits peut approfondir la distance qui sépare les dirigeants politiques et les bureaucraties d'un côté — qui ne peuvent faire l'économie des débats sur les moyens juridiques, institutionnels et administratifs nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs — des citoyens de l'autre, qui peuvent quant à eux se contenter de réclamer des droits sans réfléchir aux moyens complexes que leur respect implique. La dilution sémantique des concepts de citoyenneté, droits, démocratie... que ces mouvements impliquent accroît encore la complexité des enjeux : en apparence le *leitmotiv* de la citoyenneté européenne simplifie les problèmes, en les réduisant à la consécration de droits, mais cela conduit aussi à une fragmentation croissante des enjeux. Les auditions menées par le Parlement européen en ont été un témoignage éloquent : en encourageant chaque association sectorielle à promouvoir ses propres préoccupations, on rend difficile l'émergence de conceptions cohérentes de la citoyenneté qui soient plus que la somme de revendications particulières. Et cela pourrait, à long terme, renforcer encore les tendances à la pluralisation de l'« espace public » de l'Union, où les grandes organisations défendant une vision de l'intérêt général ont déjà beaucoup de mal à s'affirmer face aux groupes fonctionnels qui promeuvent chacun leurs intérêts particuliers ¹⁷. Le concept de citoyenneté européenne apparaît, dans ces mobilisations civiles, comme une traduction au plan idéologique de la structure fragmentaire et privatiste de la sphère politique de l'Union. Mais ces représentations n'ont encore cours que dans des milieux qui n'ont pas prise, ou seulement de manière très indirecte, sur les véritables lieux de décision dans l'Union, où la citoyenneté

européenne continue d'être conçue dans des termes politiques plus classiques, c'est-à-dire étatiques.

2. L'impossible progression intergouvernementale de la citoyenneté de l'Union

Le contraste entre l'effervescence intellectuelle à laquelle le concept de citoyenneté de l'Union a donné naissance dans les associations civiles soutenues par la Commission et le Parlement européen et le rigorisme des positions des Etats membres sur le même sujet au cours de la conférence intergouvernementale de 1996-1997 est saisissant ¹⁸. Peu de délégations nationales ont émis des propositions explicites relatives à la citoyenneté, et celles qui l'ont fait se sont toutes contentées de suggestions qui avaient pour objectif de rendre plus visibles des droits existants, mais non d'ajouter de nouveaux droits à ceux qui étaient déjà consacrés. La Commission avait elle aussi préconisé ce travail de mise en forme, regrettant que « le citoyen de l'Union ne (puisse), à ce stade, se prévaloir d'aucun texte fondamental faisant la synthèse des droits et devoirs qui s'attachent à son statut » ¹⁹. Dans cet esprit, la Belgique suggérait d'inscrire sous le titre de la citoyenneté européenne une référence à la protection des droits fondamentaux et à la lutte contre le racisme ²⁰, suggestion que reprenait dans des termes pratiquement identiques le gouvernement espagnol ²¹. Le mémorandum déposé par le gouvernement finlandais proposait que soient évoqués sous le titre de la citoyenneté de l'Union les principes de transparence, de démocratie, de primauté de la loi, d'égalité, de justice sociale et de respect des droits de l'homme ²². Le gouvernement italien enfin suggérait « d'établir un catalogue des droits et libertés fondamentaux de façon que le concept de citoyenneté européenne inclue l'ensemble des formes d'expression, de relations, d'activités et de libre circulation du citoyen, en particulier les droits civils, les relations avec les institutions, l'éducation, le travail et la famille » ²³. Il s'agissait en d'autres termes d'une « nouvelle structuration technico-juridique des dispositions du traité visant à en rendre la lecture plus facile pour tous les citoyens par l'individualisation de certaines bases constitutionnelles » ²⁴. Une technique directement empruntée à la constitution italienne dont la première partie, intitulée « Droits et devoirs des citoyens », expose sommairement le statut des nationaux sous les « rapports civils, éthico-sociaux, économiques et politiques ». Ces propositions avaient toutes en commun de considérer que le statut de citoyenneté devait être étoffé en remplaçant la formule générique de l'article 8 — *les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité* — par une énonciation plus explicite des droits contenus ailleurs dans le traité. Mais elles ne proposaient pas de consacrer de nouveaux droits. L'objectif était simplement de rendre plus visible l'acquis en l'exprimant en termes subjectifs. Cela eût d'ailleurs soulevé des difficultés terminologiques tant on voit mal comment le système institutionnel complexe, ou les dispositifs *ad hoc* des diverses politiques, peuvent être définis sous le terme de droits individuels.

Ces propositions modestes se heurtèrent à l'opposition frontale, et sans appel, du gouvernement danois. Chaque gouvernement ayant en tête le souvenir des réactions très hostiles que le concept de citoyenneté de l'Union avait engendrées au Danemark, et du risque qu'elles avaient fait courir au traité de Maastricht dans son ensemble en menaçant de rendre impossible sa ratification dans ce pays, le gouvernement danois put aisément convaincre ses partenaires de l'inopportunité de développer ce statut. Une note de la présidence de l'Union sur la citoyenneté européenne rédigée aux premiers mois de la conférence intergouvernementale montre très clairement quels étaient les motifs des réticences de certains Etats membres à l'égard de ce statut :

« Before considering how the content of citizenship might be enhanced, three important considerations, which have been emphasized by many delegations at the IGC, should be borne in mind :

- (a) any rights to be added to those at present contained in Part Two of the TEC should clearly be appropriate for consideration in the context of Union citizenship. Fundamental human rights being of universal application should apply to all persons within the territory of the Union and should not be linked to citizenship of the Union ;*
- (b) no direct effect should derive from the inclusion of new rights in the Treaty ;*
- (c) the economic and financial consequences that could ensue in practice from the implementation of any additional rights would need to be carefully assessed »²⁵.*

Ces préventions confirment, *a posteriori*, que plusieurs délégations craignaient, depuis les négociations du traité de Maastricht, que la citoyenneté soit utilisée comme un instrument subreptice d'intégration européenne. En énonçant des droits sans précaution, on courait le risque de voir de nouvelles compétences communautaires reconnues par la Cour pour les mettre en œuvre. Il fallait donc éviter, en les formulant, qu'ils puissent se voir reconnaître un effet direct qui permette à leurs titulaires d'en exiger l'application, y compris contre la volonté des gouvernements, ou qu'ils puissent impliquer le développement de politiques qui supposeraient l'octroi d'un budget. Les gouvernements acceptaient l'institution de la citoyenneté de l'Union, mais à condition que sa dynamique soit strictement soumise à leur contrôle, et qu'aucun développement ne puisse avoir lieu sans leur accord unanime. Les suggestions émises par la présidence, qui visaient notamment à énoncer un droit à un environnement sain, à l'égalité des chances ou à la protection de la santé, en écho des propositions formulées par la Commission six ans plus tôt, étaient donc parfaitement vaines, et elle reconnaissait elle-même qu'il était « difficile d'envisager comment un droit à un environnement sain, par exemple, pourrait être formulé d'une manière qui évite un effet direct »²⁶. Il fut encore question d'étendre l'égalité de traitement en matière de droits politiques à

d'autres élections nationales que les municipales, de faire mention du droit de créer ou d'adhérer à un parti politique, d'étendre le droit de pétition *ratione materiae*, ou encore d'instaurer comme droit de citoyenneté la possibilité d'effectuer un service civil humanitaire européen. Mais les inquiétudes danoises, qui arrangeaient d'autres Etats membres peu désireux de donner plus de visibilité à la citoyenneté de l'Union, eurent raison de ces suggestions. Non seulement aucune d'entre elles ne fut retenue, mais les seules modifications au titre du traité relatif à la citoyenneté que retient le traité d'Amsterdam sont en outre des précisions, redondantes pour ne pas dire superfétatoires, qui en amenuisent le caractère « fédéral ». D'une part, il est précisé à l'article 8 que « La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas » ; d'autre part, l'article 8 D stipulera désormais que

« Tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe mentionné dans le présent traité ou à l'article 4 dans l'une des langues visées à l'article 248 [les douze langues du traité] et recevoir une réponse rédigée dans la même langue ».

La première modification reprend le texte de la déclaration unilatérale du Danemark faite au Sommet d'Edimbourg cinq ans plus tôt, et est destinée à apaiser les craintes des citoyens danois de voir leur culture politique se diluer dans la construction d'un Etat européen. La seconde est une concession aux exigences des Etats dont la langue est peu utilisée en Europe (notamment les néerlandophones), qui craignaient que les élargissements et la simplification des institutions ne conduisent à terme à réduire le nombre de langues officielles de l'Union. Ces deux modifications au texte de Maastricht sont emblématiques du fait que depuis sa mise en œuvre la citoyenneté de l'Union a suscité plus d'inquiétudes quant à l'intégrité des identités nationales qu'elle n'a accru l'identification des citoyens à l'Union européenne.

3. De nouveaux droits implicites après Amsterdam ?

Dans la mesure où l'article 8 fait référence aux « droits et devoirs prévus par le présent traité », la citoyenneté de l'Union peut continuer de s'étoffer même si la procédure de l'article 8 E, qui est censée rendre le statut dynamique, s'avère bloquée par les compromis intergouvernementaux. Au lendemain de la signature du traité d'Amsterdam en juin 1997, de nombreux commentateurs se sont efforcés de convaincre qu'en dépit de la stagnation des articles 8 et suivants du traité, des pas substantiels avaient été accomplis en matière de droits des citoyens. Le commissaire Marcelino Oreja écrivait par exemple que :

« L'aspect très positif de ce traité réside dans le fait que des progrès ont été faits en ce qui concerne les droits des individus et des citoyens. Le traité est une réponse à leurs principales préoccupations. Bien que d'autres progrès eussent pu être engrangés, on ne devrait pas sous-estimer le fait que ce traité

est le premier qui se concentre sur les gens plutôt que sur l'économie ou les institutions »²⁷.

Ce jugement généreux, bien dans l'esprit d'une conférence intergouvernementale qui n'a cessé de chercher à convaincre les citoyens que les réformes en cours étaient des réponses à leurs aspirations, prolonge les confusions que les discours de la Commission et du Parlement européen avaient engendrées avant la conférence en présentant comme autant de rubriques de la citoyenneté européenne des éléments disparates, dont bien peu peuvent être compris comme des droits subjectifs. Car s'il est indéniable que le traité d'Amsterdam améliore la protection de droits dans quelques domaines, tous ses nouveaux chapitres — sur l'emploi et le social notamment — ne créent pas de droits subjectifs. On peut distinguer parmi les acquis d'Amsterdam quatre ensembles de mesures, qui touchent aux droits des citoyens à des degrés divers. La consécration de la protection des droits fondamentaux par la Cour d'abord ; l'affirmation de quelques droits nouveaux ensuite ; de nombreuses déclarations et invocations de droits, dont la portée juridique est loin d'être claire ; et enfin l'organisation de politiques dont certaines sont susceptibles d'engendrer, mais seulement si elles donnent lieu à une production normative, des droits minima.

1. La protection des droits fondamentaux : aggiornamento et extension

La question de la protection des droits fondamentaux fut rapidement inscrite à l'ordre du jour de la conférence intergouvernementale de 1996, parce que le dossier était ancien et que le traité de Maastricht n'y avait apporté qu'une réponse partielle. Le débat s'est coulé dans les termes devenus classiques : les uns préconisaient l'adhésion de l'Union à la CEDH, d'autres étaient favorables à la rédaction d'un catalogue de droits propre à l'Union, et d'autres encore se satisfaisaient du *statu quo*. Les deux premières solutions furent rapidement écartées, la première parce qu'elle soulevait l'hostilité de la Cour et de plusieurs Etats membres, qui voyaient d'un mauvais œil la soumission du droit communautaire au contrôle d'une Cour étrangère à son ordre juridique — et de juges qui ne sont pas tous ressortissants d'un Etat membre ; la seconde parce que seul le Parlement européen, qui espérait s'affirmer en pouvoir constituant en rédigeant ce catalogue, la soutenait, les Etats membres craignant que la rédaction d'une liste commune relève d'un exercice impossible. Il fut rapidement convenu, dès lors, qu'une solution plus modeste, et s'inscrivant plus nettement dans l'acquis communautaire, s'imposait.

Le traité d'Amsterdam n'a pas modifié l'article F du traité sur l'Union, qui affirme que « l'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire », mais il l'a rendu justiciable. L'article L du même traité, qui définit les compétences de la Cour, inclut désormais cet article F : en d'autres

termes la Cour est autorisée à faire ce qu'elle n'a jamais cessé de faire, contrôler la conformité des actes communautaires aux droits fondamentaux. Il est précisé que cela ne vaut qu'« en ce qui concerne les actions des institutions », alors que la Cour avait auparavant étendu son contrôle aux actes des Etats lorsqu'ils mettaient en œuvre le droit communautaire. L'on peut se demander si les Etats n'ont pas voulu, de cette manière, limiter les compétences de la Cour : la formule semble le suggérer, mais la doctrine tend à penser que, les Etats n'ayant jamais contesté ce contrôle de leurs actes, il faut plutôt y voir une expression superflue, qui n'empêchera pas la Cour de continuer à exercer son contrôle ²⁸. D'ailleurs les Etats membres ont aussi décidé, dans le traité d'Amsterdam, d'étendre la compétence de la Cour à de nouveaux domaines. L'intégration dans le traité communautaire des politiques d'asile et d'immigration, autrefois confinées dans le III^e pilier et soustraites à la compétence de la Cour, supposait qu'elles deviennent justiciables : les Etats membres l'ont concédé même s'ils ont assorti cet élargissement du contrôle juridictionnel de quelques restrictions ²⁹. Ils ont aussi permis que les décisions prises dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui reste quant à elle hors de la Communauté dans le III^e pilier de l'Union, fassent l'objet de recours préjudiciels, à condition que l'Etat concerné l'ait explicitement accepté par une déclaration. Mises ensemble, ces extensions partielles de la compétence de la Cour constituent indéniablement un renforcement des moyens de protection des droits fondamentaux dans l'Union.

2. Egalité de traitement et transparence : progrès ponctuels

Les droits des citoyens européens, voire même des résidents soumis au droit communautaire, sont encore accrus par d'autres dispositions du traité d'Amsterdam. L'article 119 du traité CEE, qui interdisait les discriminations entre hommes et femmes en matière de rémunération, est élargi de manière à étendre la portée de l'interdiction de discrimination : outre que l'égalité entre hommes et femmes figure désormais parmi les missions de la Communauté (art. 2 et 3 § 2 CE), elle s'étend aussi à l'« égalité des chances » et à l'« égalité de traitement en matière d'emploi et de travail », ce qui est en fait une reconnaissance *a posteriori* de la législation du Conseil des années soixante-dix qui avait elle-même étendu la portée de l'égalité de traitement au-delà de la rémunération.

Un nouvel article 6 A est également introduit par le traité d'Amsterdam, qui permettra au Conseil de prendre des mesures « 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 ». Etant formulé comme une base juridique pour l'adoption de normes communautaires, cet article ne devrait pas pouvoir être considéré par la Cour comme doté d'effet direct, au contraire de l'article 6 qui prohibait les discriminations en vertu de la nationalité ³⁰ ; il ne devrait donc produire des droits pour les individus qu'à

condition que le Conseil adopte sur cette base des actes normatifs luttant positivement contre les discriminations, ce qu'il doit faire à l'unanimité.

Deux autres droits nouveaux sont en revanche immédiatement effectifs. Le premier consacre un « droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission » (art. 191 A), ouvert à tout citoyen et à toute personne physique ou morale résidant dans l'Union, et qui devra s'exercer dans des limites qu'il revient au Conseil et au Parlement d'adopter en codécision. Cette disposition s'inscrit dans la continuité des efforts accomplis depuis le traité de Maastricht pour développer la « transparence » des activités de l'Union, notamment à travers l'instauration du médiateur, et comme ces précédents ce droit n'est pas réservé aux citoyens. Un nouvel article 213 B ajoute que les institutions et organes communautaires se soumettront eux-mêmes aux règles communautaires qui contrôlent l'usage des données à caractère personnel, et qu'un organe indépendant sera institué pour le garantir.

Ces droits nouveaux sont de portée différente : les premiers, relatifs à l'égalité entre hommes et femmes, ne sont qu'une reconnaissance d'une législation antérieure ; les derniers en revanche sont réellement neufs et renforcent l'arsenal des mesures destinées à étoffer les droits des individus à l'égard des institutions ; la clause générale de non-discrimination est neuve également, mais elle est une promesse de droits plus qu'un droit en elle-même, et l'on ne peut dire en l'état présent, au contraire des précédents, qu'elle étend le patrimoine des droits des citoyens européens auquel renvoie l'article 8.

3. *Portée symbolique des proclamations de droits*

Le traité d'Amsterdam fait encore de nombreuses références éparses aux droits, mais sans que cela confère des droits neufs aux citoyens européens. L'article O du traité sur l'Union par exemple pose désormais le respect des droits fondamentaux comme condition explicite d'adhésion ; l'article F1 organise en outre un mécanisme de sanction contre les Etats qui violeraient gravement et de manière persistante ces droits. Ces dispositions indiquent clairement ce qui était implicite depuis les origines : un Etat ne peut être membre de l'Union que s'il respecte les droits de l'homme. Cela pourrait avoir pour effet d'affermir les garanties de ces droits dans certains Etats non membres qui aspireraient à adhérer à l'Union ; et l'on peut aussi affirmer que, par ce biais, l'Union rend plus difficile la violation de ces droits par les Etats membres, qui savent qu'ils risquent une sanction³¹. Mais on peut difficilement en conclure que ce dispositif politique renforce directement les droits du citoyen européen. La portée de ces mécanismes est d'ordre symbolique ; ils visent à donner de l'Union l'image d'une entité politique qui considère les droits de l'homme comme des valeurs irréfragables, et leur respect comme un objectif politique primordial. On peut comprendre de la même manière les diverses déclarations relatives aux droits fondamentaux

qui accompagnent le traité. Ainsi par exemple le protocole qui vise à rendre désuet le droit d'asile entre Etats membres affirme-t-il :

« Vu le niveau de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les Etats membres de l'Union européenne, ceux-ci sont considérés comme constituant des pays d'origine sûre les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile ».

Ce qui est l'occasion pour les Etats membres de s'octroyer un *satisfecit*, et de signifier symboliquement leur solidarité en indiquant qu'ils se font une confiance mutuelle en des matières aussi sensibles. Diverses déclarations relatives à l'abolition de la peine de mort, au respect des Eglises, au statut des personnes handicapées, indiquent encore le souci des Etats membres et de l'Union d'apparaître comme de loyaux serviteurs des droits de l'homme.

Le traité d'Amsterdam comporte enfin de nombreuses références aux droits sociaux fondamentaux. Le préambule du traité sur l'Union affirme dans l'un des nouveaux considérants « l'attachement (des Etats membres et de l'Union) aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la charte sociale européenne (...) et dans la charte communautaire des droits sociaux des travailleurs de 1989 ». L'article 117 du traité CE, tel que modifié par le traité d'Amsterdam, réitère cet engagement en rappelant que la Communauté et les Etats membres sont « conscients des droits sociaux fondamentaux ». Mais il s'agit d'énoncés vagues, qui s'apparentent plus à des proclamations politiques destinées à rassurer les citoyens inquiets de voir la construction européenne altérer les systèmes nationaux de réglementation et de protection sociales, qu'à des obligations juridiques, les textes auxquels il est fait référence n'ayant pas eux-mêmes de force contraignante ³².

4. Des droits aux politiques : le retour de l'« Europe des citoyens »

Les innovations apportées par le traité d'Amsterdam aux politiques autrefois rassemblées sous l'appellation « Europe du citoyen » confirment que la volonté des Etats membres n'était pas d'engendrer de nouveaux droits communautaires subjectifs. Il est indéniable que l'inscription dans le traité d'un nouveau titre sur l'emploi, comme l'incorporation des dispositions sur le social, le renforcement de la protection du consommateur, de la santé et de l'environnement, sont autant de réponses des chefs d'Etat et de gouvernement à ce qu'ils ont perçu comme des « aspirations des citoyens » ³³. Les projets de traité rédigés par les présidences successives empruntaient d'ailleurs une forme singulière, destinée à convaincre les opinions publiques des bonnes intentions de leurs rédacteurs : les nouveaux articles et les articles modifiés n'étaient pas présentés dans l'ordre dans lequel ils s'insérèrent dans le traité, mais regroupés en catégories thématiques censées souligner leur cohérence et la manière dont ils répondent aux attentes des opinions publiques — *Espace de liberté, de sécurité et de justice* pour l'ensemble hétéroclite qui recouvre les droits fondamentaux, le franchissement des frontières extérieures, le droit

d'asile... ; *L'Union et le citoyen* pour le non moins disparate regroupement des politiques sociales, d'emploi, de protection de l'environnement, de la santé publique et du consommateur ³⁴.

La confirmation du poids de ces politiques dans le traité d'Amsterdam n'implique pas, pourtant, que la citoyenneté européenne se développera dans ces diverses directions, qui contrebalanceraient le caractère essentiellement économique de l'acquis. Car telles qu'elles sont énoncées dans le traité, ces politiques ne comportent aucun droit subjectif, et il est peu probable qu'elles donnent lieu à une production normative importante et directement applicable. Leur portée est plus modeste.

De nombreuses modifications ponctuelles des traités visent d'abord à ériger ces préoccupations en « objectifs transversaux » de la Communauté et de l'Union. En d'autres termes, l'emploi, le social, la protection de l'environnement, de la santé et du consommateur sont évoqués dans les préambules, les dispositions communes et les chapitres consacrés aux principes, de manière à signaler que la Communauté, qui a perdu son qualificatif économique, est consciente de ces préoccupations et qu'elles entrent dans ces compétences. De plus, ces thèmes sont censés irriguer l'ensemble des politiques communautaires, puisqu'ils doivent être « pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté » ³⁵. C'est une manière de rétablir l'« équilibre structurel » des origines, en affirmant que les politiques d'intégration négative — suppression de normes nationales — rendues nécessaires par la formation du marché unique sont contrebalancées par des politiques d'intégration positive, celles-ci ayant non seulement un champ propre mais étant censées être présentes dans tous les domaines. Il reste à voir comment on pourra effectivement garantir que les politiques de dérégulation des télécommunications ou des services de distribution d'énergie par exemple prennent en compte la promotion de l'emploi, ou comment la politique agricole commune se soucie de la protection de l'environnement, de la santé publique et du consommateur...

Ces politiques sont ensuite organisées sur un plan procédural. Dans chacun de leurs chapitres respectifs, les objectifs sont définis, puis l'étendue de la compétence est précisée : il est parfaitement clair, à la lecture de ces énoncés, qu'il s'agit de compétences subsidiaires, qui doivent se limiter à « soutenir et compléter » les politiques nationales ³⁶. Les dispositions les plus importantes, pour mesurer l'impact que ces politiques pourraient avoir dans l'avenir sur les droits des citoyens, sont celles qui exposent leurs moyens. Ceux-ci varient d'un domaine à l'autre. Dans certains cas, comme en matière d'emploi, la Communauté peut seulement coordonner l'action des Etats membres, et encourager leur coopération en stimulant l'échange d'informations et de bonnes pratiques, tandis que les Etats exercent entre eux une surveillance multilatérale. C'est dire que cette politique est peu susceptible d'engendrer une production normative. Il y est simplement question de « recommandations » que le Conseil peut adresser aux Etats membres (art. 109 Q § 4), tandis que les mesures « d'harmonisation des

dispositions législatives et réglementaires des Etats membres » sont explicitement proscrites (art. 109 R). Ce nouveau titre ne pourra donc pas créer de droits dans le domaine de l'emploi, ni même directement infléchir ou faire converger les droits nationaux.

Le chapitre consacré au social est à peine plus ambitieux : il rappelle d'abord que cette politique est doublement subsidiaire, par rapport à l'action des Etats d'une part (art. 118), et par rapport aux effets spontanés du marché ensuite, qui sont censés « favoriser l'harmonisation des systèmes sociaux » (art. 117). Il est toutefois question également de mesures visant au « rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives » (art. 117), qui envisagent la perspective de normes communautaires qui fixeraient des *minima* communs par voie de directives, lesquels pourraient être considérés comme des « droits-cadres » du citoyen européen. Mais le traité d'Amsterdam laisse indemnes les limitations et les ambiguïtés qui affectaient la définition de ce champ de compétences, et les bases de ces prescriptions minimales, comme celles du dialogue social, restent donc aussi étroites qu'auparavant. Il restera à voir si ces dispositions rapatriées dans le traité après que le Royaume-Uni a mis fin à son *opting out* pourront donner lieu à une production normative plus riche que celle qui est acquise, et si elle pourra dépasser l'écueil du plus petit dénominateur commun, qui a pour effet d'énoncer des droits de substance inférieure à la plupart des droits nationaux.

Les domaines de la protection du consommateur, de la santé et de l'environnement sont quant à eux légèrement étendus dans leur champ de compétence, et les procédures de décision sont parfois simplifiées — des mesures dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire peuvent par exemple être adoptées en codécision (art. 129 § 4) ; le « droit à l'information, à l'éducation et à l'organisation » des consommateurs entre dans les objectifs (art. 129 A § 1) ; la codécision est étendue en matière de protection de l'environnement. Mais ces nouveautés n'altèrent pas non plus en elles-mêmes les droits des citoyens — même le « droit à l'information, à l'éducation et à l'organisation » des consommateurs n'est pas un droit à proprement parler, la Communauté ayant simplement la faculté de contribuer à le promouvoir. C'est encore de la production normative qui pourra en découler que viendront peut-être de nouveaux droits de citoyenneté européenne, ce qui projette les « progrès dans les droits du citoyen » que le commissaire Oreja percevait dans le traité d'Amsterdam dans un avenir dont le terme est incertain.

Les promoteurs de la citoyenneté européenne l'avait conçue comme une institution dynamique, destinée à s'accroître au fil de l'approfondissement de l'intégration européenne. Depuis Maastricht, cette dynamique s'est enrayée, parce que l'intégration ne progresse pas et que les Etats choisissent plutôt d'accroître leurs coopérations, plus souples et moins contraignantes. La nature ambiguë du statut de citoyen dans le traité, renvoyant à des droits implicites en même temps qu'il énonce des droits explicites, soumis à une procédure de révision mais de révision lourde, s'est confirmée parce que

perdurent les rapports de force qui ont présidé à sa naissance : les Etats qui l'avaient soutenue continuent de plaider pour son développement, mais les Etats qui s'en étaient méfiés ne cessent pas de s'y opposer. Tous sont conscients, depuis qu'ils ont assimilé l'œuvre normative de la Cour, que des dispositions formulées de manière vague peuvent être utilisées pour ouvrir de nouveaux domaines et de nouveaux droits communautaires, et ils redoublent de prudence quand ils formulent de nouveaux « droits », pour s'assurer qu'ils ne produiront ni effet direct ni engagements budgétaires. Ceux qui avaient espéré que la citoyenneté puisse constituer un mode subreptice d'intégration recourant aux procédés judiciaires ont dû déchanter ; tel qu'il est formulé dans le traité, le statut de citoyenneté reste soumis à des compromis intergouvernementaux.

C'est dire que la perspective de voir se dessiner une citoyenneté fédérale composée de droits directement applicables et opposables aux institutions communes est renvoyée aux horizons téléologiques. Mais la citoyenneté européenne témoigne aussi que le projet d'un retour en arrière, d'un démantèlement progressif de l'acquis normatif et institutionnel, n'est pas plus réaliste : les nouvelles dispositions relatives aux « coopérations renforcées » dans le traité d'Amsterdam posent notamment comme condition au recours à cette technique de différenciation qu'elle « n'ait pas trait à la citoyenneté de l'Union et ne fasse pas de discriminations entre les ressortissants des Etats membres ». Cela montre qu'en dépit du peu d'enthousiasme qu'elle a suscité jusqu'ici dans la plupart des Etats membres, la citoyenneté européenne est désormais considérée par leurs gouvernements comme l'un des socles intangibles de l'acquis commun.

Notes

¹ Commission européenne, *Avis, Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement*, Bruxelles, OPOCE, 1996, p. 9.

² Parlement européen, *Rapport de la commission institutionnelle sur la Constitution de l'Union européenne*, rapporteur : F. Herman, 27 janvier 1994, doc. A3-0031/94, PE 203.601/déf.

³ Parlement européen, *Rapport de la commission institutionnelle sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996*, Rapporteurs : J.-L. Bourlanges et D. Martin, 4 mai 1995, doc. A4-0102/95, PE 212.450/déf.

⁴ J'ai examiné ce point plus longuement dans P. MAGNETTE, « Citoyenneté européenne et droits fondamentaux après Amsterdam », in *Le traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, 1997, pp. 99-114.

⁵ *Rapport du Groupe de réflexion*, Bruxelles, le 5 décembre 1995, SN 520/95, respectivement pp. III, 2 et 4.

⁶ *Ibid.*, p. 14.

⁷ Voir notamment K. REIF, « L'opinion des citoyens face à la CIG », in M. TELÒ et P. MAGNETTE (éd.), *De Maastricht à Amsterdam, op. cit.*, pp. 251-261.

⁸ Voir Parlement européen, *Audition publique sur la CIG de 1996 des 17 et 18 octobre 1995, Le Parlement européen à l'écoute des citoyens, Info Mémo, n° 26, 18 octobre 1995.*

⁹ Juan Duran Loriga, ambassadeur extraordinaire représentant la présidence, in *ibid.*, p. 3.

¹⁰ Voir en ce sens les réflexions de la commission institutionnelle du Parlement européen, *Projet de rapport sur la participation des citoyens et des acteurs sociaux au système institutionnel de l'Union européenne et la CIG*, 23 juillet 1996, rapporteur P. Herzog, PE 218.253/A.

¹¹ Rapport du Comité des Sages présidé par Maria de Lourdes Pintasilgo, *Pour une Europe des droits civiques et sociaux*, Bruxelles, octobre 1995-février 1996.

¹² Voir par exemple pour la Belgique, *Pour une Europe des droits civiques et sociaux, Actes de la conférence nationale des 18 et 19 avril 1997*, Ligue des droits de l'homme, Bruxelles, 1997.

¹³ Par exemple l'Observatoire social européen, le *Voluntary Organisations in a Citizen's Europe* (VOICE), le *European Citizen Action Service* (ECAS) qui a publié un document intitulé *European citizenship, Giving substance to citizen's Europe in a revised Treaty*, Bruxelles, 1997 ou le Forum permanent de la société civile qui a rédigé et fait publier aux frais de la Commission une *Charte des citoyennes et citoyens européens*, Bruxelles, 13 mars 1997.

¹⁴ Voir G. MAJONE, « The European Community Between Social Policy and Social Regulation », art. cit.

¹⁵ C. LEFORT, « Droits de l'homme et politique », in *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1981, pp. 45-83 ; voir aussi M. JANOVITZ, « Observations on the Sociology of Citizenship: Obligations and Rights », *Social Forces*, 1980, vol. 59, n° 1, pp. 1-20 et H. VAN GUNSTEREN, « Notes on a Theory of Citizenship », in P. BIRNBAUM, J. LIVELY et G. PARRY (ed.), *Democracy, Consensus and Social Contract*, London, Sage, 1978, pp. 9-35.

¹⁶ R. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven/London, Yale University Press, 1989, p. 220.

¹⁷ Voir W. STREECK et P. SCHMITTER, « From national corporatism to transnational pluralism: organized interests in the Single European Market », *Politics and Society*, 1991, vol. XIX, n° 2, pp. 133-164. Pour le cas particulier des organisations syndicales, voir C. GOBIN, « Syndicalisme européen et lobbying: une antinomie fondamentale ! », in P. CLAEYS, C. GOBIN, I. SMETS et P. WINAND (éd.), *Lobbyisme, pluralisme et construction européenne*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires européennes, 1998, pp. 110-125.

¹⁸ J'ai développé ce point plus longuement dans P. MAGNETTE, « European Citizenship from Maastricht to Amsterdam: the Narrow Path of Legitimation », *Journal of European Integration*, 1998, vol. XXI, n° 1, pp. 37-69.

¹⁹ Commission européenne, *Rapport pour le groupe de réflexion sur la conférence intergouvernementale de 1996*, Luxembourg, OPOCE, 1995, p. 6.

²⁰ *Note politique du gouvernement belge sur la CIG de 1996*, in Parlement européen, Task-force CIG du Secrétariat général, *Rapport sur les positions des Etats membres de l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996*, Luxembourg, 8 décembre 1995, PE 165.642, p. 16.

²¹ *La Conférence intergouvernementale de 1996, Eléments de réflexion*, in *ibid.*, p. 46.

²² *Mémoire du ministère des affaires étrangères du 18 septembre 1995 sur les opinions du gouvernement finlandais à propos de la conférence intergouvernementale de 1996*, in *ibid.*, p. 90.

²³ *Communication du gouvernement italien du 23 mai 1995 sur la CIG de révision du traité de Maastricht*, in *ibid.*, p. 65.

²⁴ Cité dans Parlement européen, Task-force CIG du Secrétariat général, *Fiche thématique n° 22 sur les droits fondamentaux*, Luxembourg, 9 octobre 1995, PE 165.564, p. 11.

²⁵ Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Secretariat, *Presidency introductory note on citizenship*, Brussels, 26 July 1996, CONF/ 3878/96 LIMITE, p. 2.

²⁶ *Ibid.*, p. 3.

²⁷ Cité par ECAS, *The Treaty of Ambiguity*, Newsflash, Bruxelles, 1997, p. 12.

²⁸ Voir P. WACHSMANN, « Les droits de l'homme », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, numéro spécial sur *Le traité d'Amsterdam*, pp. 175-194, p. 181.

²⁹ La compétence préjudicielle de la Cour dans ce domaine ne peut s'exercer qu'à l'initiative des juridictions nationales de dernière instance, alors que toute juridiction peut normalement poser des questions préjudicielles ; en revanche la saisine est également ouverte au Conseil, à la Commission et à un Etat membre. En outre la Cour n'est pas compétente pour statuer sur les mesures relatives au maintien de l'ordre public et de la sécurité intérieure dans le cadre de la suppression des contrôles aux frontières intérieures, domaine pourtant particulièrement sensible en termes de droits fondamentaux.

³⁰ Pour une interprétation différente, voir E. BRIBOSIA et A. WEYEMBERGH, « Nouvelles voies normatives et jurisprudentielles de lutte contre les discriminations sur base de la nationalité après Amsterdam ? », in E. BRIBOSIA, E. DARDENNE, P. MAGNETTE et A. WEYEMBERGH (éd.), *Union européenne et nationalités, Le principe de non-discrimination et ses limites*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 239-248.

³¹ Voir E. BRIBOSIA et A. WEYEMBERGH, « La consolidation de l'Etat de droit européen », in M. TELÒ et P. MAGNETTE (éd.), *De Maastricht à Amsterdam, op. cit.*, pp. 69-87.

³² Voir R. GOSALDO BONO, « Les politiques et actions communautaires », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, numéro spécial sur *Le traité d'Amsterdam*, pp. 61-92, p. 76.

³³ Voir J. GOETSCHY, « Les nouveaux éléments sur l'emploi et le social, Rattrapage, consolidation ou percée ? », in M. TELÒ et P. MAGNETTE (éd.), *De Maastricht à Amsterdam, op. cit.*, pp. 139-162.

³⁴ Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, *Adapter l'Union dans l'intérêt de ses citoyens et la préparer pour le futur, Cadre général pour un projet de révision des traités (Dublin II)*, 5 décembre 1996, CONF 2500/96.

³⁵ Voir les articles 3 C pour l'environnement, 109 P § 2 pour l'emploi, 129 § 1 pour la santé et 129 A § 2 pour la protection des consommateurs.

³⁶ Voir les articles 109 P § 1 pour l'emploi, 118 § 1 pour le social, 129 § 1 pour la santé et 129 A § 3 pour le consommateur. Seule la politique de l'environnement n'est pas clairement dite subsidiaire, et des mesures d'harmonisation y sont envisagées (art. 130 R § 2).

CONCLUSIONS

La citoyenneté européenne, entre marché et fédération politique

Depuis sa fondation, l'Europe s'interroge sur sa finalité. Est-elle un simple marché commun, estompant les frontières entre les sociétés civiles nationales, et s'ouvrant aux grands vents du commerce international ? Ou se dirige-t-elle, pas à pas, vers la formation d'une fédération politique, succédant aux Etats comme eux-mêmes ont succédé aux cités et aux féodalités ?

Seuls les fondements normatifs de l'entreprise font l'objet d'un consensus : la construction européenne fut conçue à l'origine comme un instrument de paix. Depuis le XVIII^e siècle on se plaignait de ce que l'Europe ne fût qu'un « acharnement de voisins qui se battent » ¹. Au XX^e, la succession de deux guerres en l'espace d'une génération rendit ce sentiment insoutenable ; la nécessité absolue d'éviter la reproduction des cycles infernaux triompha des réticences pluriséculaires des Etats souverains.

Le génie des pères fondateurs de la construction européenne fut d'inventer une nouvelle manière de prévenir les inclinations belliqueuses des peuples. Tous les plans de paix perpétuelle élaborés depuis les temps anciens imaginaient de mettre fin aux guerres en fédérant les Etats. Monnet et Schuman convinquirent les dirigeants européens qu'il fallait procéder autrement, en unifiant les sociétés civiles. Là, dans la sphère de la production et des échanges, étaient, pensait la génération d'après-guerre, les germes des conflits. Contre la compétition commerciale agressive, nourrie de la conviction que les exportations sont le signe de la vigueur d'un pays, il fallait lever les frontières douanières ; contre la lutte industrielle, imposer des règles communes à la concurrence ; on conçut même, révolution politique, de placer sous l'autorité d'instances communes et relativement indépendantes les secteurs névralgiques du charbon et de l'acier. Il s'agissait de démanteler les arsenaux de la guerre commerciale larvée, de décroquer les espaces économiques nationaux pour que leur fusion en une « société civile européenne » rende la guerre impossible. Il fallait créer entre les peuples une « solidarité de fait », une « fusion d'intérêt » ². Alors l'Europe cesserait d'être ce qu'elle était depuis trois siècles, « un enchevêtrement de barrières, et devant chacune

d'elles, des gens dont le métier est de demander les passeports, et de faire payer des impôts ; toutes entraves possibles apportées aux communications fraternelles » ³.

Ce projet avait l'immense mérite de concilier les aspirations divergentes. Il rassurait les nations ouvertes au libre-échange, en faisant entrevoir un commerce plus fluide ; il enthousiasmait ceux qui rêvaient d'une fédération politique, en les laissant croire qu'elle viendrait forcément couronner la « société civile européenne », comme l'Etat avait accompagné la formation des marchés nationaux unifiés. Le compromis entre libre-échangistes et défenseurs des politiques publiques est au moins aussi déterminant dans le projet fondateur que l'accommodement, souvent mis en exergue, entre fédéralistes et partisans de la souveraineté nationale. Il illustre la rémanence d'une tension majeure de la culture politique européenne, qui oppose les apôtres de la société civile et les admirateurs de la puissance publique. Depuis la fin du XVIII^e siècle, les libéraux répètent, après Thomas Paine : « *Society in every state is a blessing, but government even in its best state is but a necessary evil ; in its worst state an intolerable one* » ⁴. Depuis la même époque, d'autres mettent toute leur confiance dans la raison de l'Etat, parce qu'ils croient, après Rousseau que « C'est précisément parce que la force des choses tend toujours à détruire l'égalité, que la force de la législation doit toujours tendre à la maintenir » ⁵. Pour les premiers, la liberté est dans la vie sociale, et la puissance publique doit se faire aussi discrète que possible ; pour les seconds, seule la loi, qui corrige l'inégalité sociale, rend libre.

Ces deux tropismes imprègnent le projet européen initial. Les mesures d'« intégration négative », conçues pour supprimer les barrières entre les Etats et libérer les « sociétés civiles » des réglementations nationales, s'accompagnent de politiques d'« intégration positive », censées reconstruire au plan supranational des règles et des institutions communes. Adeptes de la société civile et de la puissance publique y trouvent chacun leur compte.

Cette synthèse, ou ce compromis, a entretenu le malentendu sur la nature et la finalité de la construction européenne pendant près d'un demi-siècle. Aujourd'hui, d'aucuns estiment que l'intégration européenne a plus détruit de droits nationaux qu'elle n'a reconstruit de règles communes. Qu'elle a affaibli les démocraties nationales, enserrées dans le maillage étroit des institutions communautaires, sans ériger de démocratie supranationale ; qu'elle a mis en concurrence les systèmes de protection sociale, qui se sont affaiblis, sans qu'émergent de garanties supranationales équivalentes. Une société civile européenne s'est bâtie en s'émancipant des Etats, mais sans donner naissance à un Etat européen, laissant béant le double déficit, démocratique et social, de l'Europe communautaire ⁶. Pour d'autres, au contraire, l'Europe est un nouvel avatar de l'Etat, qui étouffe la vigueur des sociétés civiles : « *We have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain* », dit Margaret Thatcher, « *only to see them reimposed at a European level, with a European superstate exercising a new dominance from Brussels* » ⁷.

La citoyenneté européenne, instituée par le traité de Maastricht, est investie des mêmes accents contradictoires. Tantôt elle est perçue comme le spectre d'un Etat européen écrasant les identités nationales, tantôt elle apparaît comme le symbole d'une société civile sans entrave, dénuée de force régulatrice et de garanties comparables à celles qu'offrent les citoyennetés nationales⁸. L'examen de ses droits constitutifs permet, sans trancher la question, d'arbitrer entre ces analyses contrastées.

1. Les dimensions horizontale et verticale de la citoyenneté européenne

Le concept de citoyenneté européenne est ambigu. Si l'on comprend l'expression au sens classique de la citoyenneté, tel qu'il s'est forgé dans le cadre des Etats, ce statut semble faire référence à une relation politique et juridique directe entre les citoyens des Etats membres et l'Union. Etre citoyen européen, c'est être membre d'une communauté politique nouvelle. C'est en ces termes que, dès 1975, la Commission définissait la notion de « citoyenneté communautaire » qui lui paraissait « impliquer, d'une part, l'existence d'institutions politiques supranationales constituées par voie d'élection et, d'autre part, celle de normes juridiques également supranationales, créant des droits et obligations réciproques entre les citoyens des Etats membres et l'entité supranationale »⁹. L'idée d'inscrire la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht qui fut avancée, lors de la conférence intergouvernementale de 1990-1991, par le gouvernement espagnol, comprenait, semble-t-il, le concept de la même manière. Un membre du gouvernement espagnol affirmait qu'« il conviendrait, en effet, de procéder de la même façon que dans le cas des Etats nationaux et de définir, en des termes juridiques clairs les droits et devoirs des individus affectés par les décisions de ce pouvoir (l'Union) »¹⁰. La citoyenneté de l'Union devait, en somme, marquer l'appartenance des citoyens à l'entité politique nouvelle, de même que le droit de cité national définit le statut de l'individu dans l'Etat. En passant du champ lexical du travailleur-consommateur à celui du citoyen, l'on entendait souligner que la construction européenne avait accompli un « saut qualitatif » par lequel elle dépassait sa nature de « société civile » et devenait entité politique.

Mais le traité de Maastricht n'a pas rempli ces ambitions. Les droits qui y figurent sous le titre de la « citoyenneté de l'Union » n'établissent pas, pour la plupart d'entre eux, une relation juridique directe entre le citoyen et l'Union. Le droit de circulation et de résidence (art. 8 A), par exemple, n'est pas opposable à l'Union mais aux Etats. Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (art. 8 B), de la même manière, concerne les relations d'un citoyen avec son Etat de résidence. Le bénéfice de la protection des autorités diplomatiques et consulaires d'un autre Etat (art. 8 C) répond à la même logique. Seuls le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes, on y reviendra, et le droit de déposer une pétition et de faire appel au médiateur (art. 8 D), établissent une relation entre le citoyen et l'Union. La citoyenneté européenne est, dans sa réalité juridique, principalement une

extension du principe communautaire d'égalité de traitement. Elle s'inscrit plus dans une dimension horizontale, entre les peuples européens, que sous un rapport vertical, liant les citoyens à l'Union.

Le traité de Rome prévoyait déjà que les travailleurs pourraient s'installer dans un autre Etat que le leur pour y occuper un emploi, et qu'ils devraient y être traités de la même manière que les nationaux. Ce principe constituait, selon les termes du commissaire Lionello Levi-Sandri, « une première forme, embryonnaire et imparfaite, de citoyenneté européenne » qui affectait les droits des citoyens « en ce qui concerne l'activité pratique la plus importante de l'homme : le travail » ¹¹. La « citoyenneté » ici évoquée n'était pas une relation du citoyen à la Communauté, mais un principe qui ouvrait les citoyennetés nationales les unes aux autres, qui faisait accéder des « étrangers » à certains droits des citoyens. L'ouverture fut graduelle. A l'origine, la Communauté économique ne touchait aux droits des individus que dans la mesure où ils étaient des « citoyens actifs » du marché commun, c'est-à-dire des travailleurs. Plus tard, l'avènement du marché unique vint affecter les droits des individus considérés comme « citoyens passifs » du marché, c'est-à-dire comme consommateurs. La logique est restée catégorielle : le ressortissant britannique résidant en France comme touriste n'a pas accès aux droits sociaux du citoyen français, parce qu'il ne réside pas en tant que travailleur, mais seulement aux droits du consommateur français.

La consécration de la « citoyenneté de l'Union » dans le traité de Maastricht devait en principe élargir et universaliser cette logique d'égalité de traitement. Elle ne devait plus être réservée au travailleur ou au consommateur, mais étendue au citoyen, quel que fût sa condition sur le marché. Les origines économiques du projet européen n'ont pourtant pas été complètement effacées. Il est vrai que l'assimilation des ressortissants des autres pays membres aux nationaux pour l'exercice des droits politiques municipaux constitue une ouverture des droits de citoyenneté au-delà de la sphère socio-économique, vers le domaine proprement politique. Mais d'un autre côté la liberté de circulation et de séjour, que le traité attribue pourtant à « tout citoyen », reste soumise aux statuts économiques : seuls les citoyens qui disposent d'un « revenu suffisant » et d'une assurance maladie en bénéficient. Les indigents ne peuvent choisir leur lieu de résidence, tant que cette liberté reste censitaire, conditionnée par le statut économique de son titulaire.

Les critiques que le Parlement européen a adressées à la citoyenneté de l'Union confirment que, telle qu'elle est définie dans le traité, elle reste loin du droit de cité fédéral que l'Assemblée, la Commission et certains Etats membres avaient appelé de leurs vœux. Ce statut, dirent les parlementaires avec amertume, confine à l'« inconsistance ». Il ne préfigure pas un « statut plein et entier de citoyenneté » mais se contente d'« évoquer les droits spéciaux et partiels dont l'exercice effectif est subordonné à des accords unanimes à caractère intergouvernemental » ¹². Les droits des citoyens européens sont bien loin de l'idée d'une citoyenneté fédérale : ils procèdent de décisions intergouvernementales, sont opposables aux Etats pour la plupart

et mis en œuvre par les administrations nationales. C'est de relations juridiques horizontales, entre peuples des différents Etats, qu'il s'agit et non de relations verticales, des citoyens à l'Union. En termes constitutionnels, cette forme singulière de citoyenneté rappelle une institution typique des confédérations : dans les ligues grecques, déjà, les cités octroyaient leur droit, sur une base réciproque, aux citoyens des cités alliées. C'est un signe de solidarité entre Etats, mais pas de leur absorption par une fédération supérieure.

Ce phénomène d'estompement progressif des frontières juridiques manifeste au plan subjectif la formation d'une « société civile européenne ». L'intégration négative de l'Europe, en abolissant les barrières qui freinaient la libre circulation des biens, services, capitaux et personnes, reproduit le phénomène d'unification des marchés qui s'est accompli au sein des Etats au cours de leur formation. Le marché unique, débarrassé de bon nombre des réglementations protectionnistes des Etats, constitue en quelque sorte l'infrastructure d'une société civile européenne : un espace économique, une sphère de la production et des échanges, qui ne coïncide plus avec les frontières étatiques. Le citoyen y gagne la liberté de travailler, de vendre et d'acheter sans entraves ; dans sa dimension « civile », le citoyen relève d'un espace qui est désormais européen.

Le recomposition du territoire socio-économique, qui se marque dans le droit, ne pénètre que lentement les esprits. La société civile européenne est déjà un marché, mais elle n'est une « communauté subjective », un espace vécu, que pour une minorité d'Européens. Les étudiants qui circulent à travers l'Europe, les commerçants qui vendent aux quatre coins de son marché, les touristes qui franchissent insensiblement les anciennes frontières, les travailleurs migrants, les pensionnés du nord qui prennent leur retraite dans les pays du sud... bref tous les individus mobiles, appréhendent sans doute de plus en plus l'Europe comme leur communauté de référence. Pourvu qu'ils ne soient pas indigents, ils peuvent faire leur la belle devise romaine, *Ubi bene, ibi patria*. Là où je suis bien, là est ma patrie. Mais seuls ces « citoyens actifs » de l'Europe, actifs parce qu'ils font usage de la liberté fondamentale de circulation, en éprouvent la substance. Or même si les flux s'accroissent, flux de court terme surtout que le tourisme de masse produit, la majeure partie de la population européenne reste confinée dans son lieu d'origine. La construction de l'Europe pénètre des domaines croissants, et touche un nombre grandissant d'individus, mais elle s'adresse d'abord aux cadres de la vie sociale : les entrepreneurs se comprennent comme des acteurs du « marché européen », tandis que les travailleurs s'en sentent souvent victimes ; les dirigeants politiques, nationaux et locaux, prennent une part croissante à la vie politique de l'Union, mais leurs administrés ne la perçoivent que de loin ; les étudiants des universités savent que l'Europe « élargit leurs horizons », mais les apprentis maçons disent subir la concurrence de leurs « concitoyens européens »... La société civile européenne ne devient une réalité subjective que pour les franges les plus actives, les segments privilégiés en termes socio-culturels, des sociétés civiles nationales.

2. La recherche de l'espace civique

On considère souvent, d'ailleurs, que cette « société civile » est incapable, par sa nature même, de produire un phénomène puissant d'identification subjective. Ce que disait par exemple Jacques Delors quand il concédait que « l'on ne tombe pas amoureux d'un marché unique ». Certains vont jusqu'à penser que cette société civile mercantile est une entrave à la formation d'une conscience collective, parce qu'elle tend « à affaiblir la puissance publique en général, en voyant autant d'adversaires ou d'obstacles dans les Etats nationaux, et à y substituer des intérêts privés »¹³. Le sentiment, dont Hegel a donné la plus forte expression, que la société civile est par définition imparfaite parce qu'elle ne peut produire la conscience d'elle-même et surmonter ses propres contradictions, nourrit les projets de son dépassement.

Que la citoyenneté européenne, telle qu'elle est définie par le traité de Maastricht, soit généralement comprise comme une ébauche, est un signe qu'il est difficile de concevoir l'Europe comme un simple marché. Diverses traditions politiques, qui prennent toutes l'« Europe libérale » pour repoussoir, appellent au développement de la citoyenneté européenne dans une dimension supranationale. Socialistes ou sociaux-démocrates réclament la consécration de droits sociaux de citoyenneté européenne, qui offrent une garantie supranationale contre le démantèlement par le marché unique des Etats-Providence¹⁴. Les défenseurs de la puissance publique en soi, de la politique comprise comme le dépassement de la condition civile, réfutent l'abus de langage d'une citoyenneté sans dimension fédérale¹⁵. Et les constitutionnalistes dénoncent l'incomplétude d'une société civile européenne qui ne serait pas un Etat de droit supranational¹⁶. En d'autres termes, l'idée de citoyenneté européenne évoque la reproduction, au plan supranational, des éléments civil, politique et social de la citoyenneté nationale. Cela révèle en partie la difficulté de penser l'Europe en se dégageant des concepts classiques de la science de l'Etat. Mais cela montre aussi que l'idée de citoyenneté européenne porte en elle l'aspiration à une « société civile » qui ne soit pas seulement un territoire économique, mais aussi un espace civique. Elle appelle à passer de la société civile d'Adam Smith, sphère autonome des échanges, à celle de Tocqueville, lieu de la vie sociale où la citoyenneté politique prend racine.

La citoyenneté de l'Union, en dépit de son minimalisme juridique, fait signe vers cette dimension. La plupart de ses droits constitutifs se déploient, on l'a dit, dans un sens horizontal, entre peuples des Etats membres. Mais certains d'entre eux constituent aussi un lien juridique et politique direct entre le citoyen et l'Union. Les droits que possèdent tous les nationaux des Etats membres de prendre part à l'élection du Parlement européen, et de lui adresser des pétitions, entrent dans cette catégorie. Les droits électoraux ont toujours été considérés, dans les constitutions nationales, comme le cœur de la citoyenneté, ce noyau qui est la forme subjective de la souveraineté et reste fermement attaché à la nationalité. L'établissement d'un lien entre le citoyen et l'Union par le biais parlementaire constitue un exemple typique de

mimétisme constitutionnel : la légitimité formelle de l'Union passe à travers cette institution empruntée à la tradition des Etats démocratiques.

Maintenant le même droit ne recouvre pas, dans ces contextes constitutionnels différents, la même signification. Si l'élection législative est si importante dans la légitimation des démocraties libérales, c'est que le parlement est le centre de l'ordre constitutionnel. Même si les assemblées n'exercent plus qu'une petite partie de la fonction législative, elles restent le lieu d'où procède et devant lequel peut toujours retomber la véritable force des Etats modernes, le gouvernement¹⁷. Voter, dans la conscience des citoyens, c'est choisir les gouvernants. Les élections cristallisent la vie civique : elles sont le moment de structuration des visions du monde en programmes, le moment des critiques du passif et de la prospective, bref l'instant majeur de débat et de socialisation politique, qui est d'ailleurs le seul pour bon nombre de citoyens. Les élections remplissent une double fonction : de désignation des gouvernants dans la sphère des pouvoirs publics et de formation des opinions dans l'espace civique.

Les élections européennes n'accomplissent que très imparfaitement ces deux missions. D'abord parce que le Parlement n'est pas au centre de l'ordre constitutionnel de l'Union : ses pouvoirs législatifs et de contrôle n'ont cessé de s'accroître depuis dix ans, mais l'on ne peut dire, à la différence des régimes parlementaires, que tout pouvoir émane de lui et est révocable devant lui. Les parlementaires européens eux-mêmes se conçoivent souvent comme des députés du temps héroïque de la constitutionnalisation de la monarchie, consacrant leur énergie à dompter le Conseil, comme leurs ancêtres s'opposaient au roi. Signe que le système politique européen reste foncièrement dualiste.

Les électeurs ne s'y trompent pas. Le peu d'intérêt qu'ils accordent aux scrutins européens témoigne de leur intelligence politique : ils ont compris que le Parlement n'est pas le lieu nodal du système politique européen, qu'en d'autres termes leurs droits politiques de citoyens européens ne sont qu'un élément de leur citoyenneté européenne. Si le taux de participation aux élections européennes est inférieur à celui des législatives, si les citoyens saisissent souvent cette occasion pour émettre un vote contestataire, si les débats pré-électorales sont généralement concentrés sur des enjeux nationaux, c'est que les citoyens européens pensent que leurs Etats restent le lieu majeur d'où s'exerce la souveraineté.

Peut-être se méprennent-ils, peut-être nous méprenons-nous, car les Etats sont désormais contraints de se mouvoir dans un espace juridico-politique balisé par des organes de plus en plus nombreux qui limitent leurs marges de manœuvre. En termes objectifs, on peut analyser la limitation croissante de la souveraineté nationale. Mais la contradiction vient de ce qu'en termes subjectifs, les Etats continuent d'apparaître, dans l'écheveau confus des institutions de l'Union, comme les principaux points saillants. L'Union n'est pas un marché sans règles. La « société civile européenne », entendue au sens de sphère du travail et des échanges, est encadrée par une multiplicité de pouvoirs régulateurs : une Banque centrale, une Commission, une multitude

d'agences spécialisées et autonomes, et à côté d'elles une foule d'instances de consultation, comité des régions, comité économique et social et de nombreux comités techniques. Mais ces organes de régulation ne font pas un système. D'un point de vue juridique leurs relations sont complexes et parfois ambiguës ; d'un point de vue subjectif, surtout, elles ne paraissent pas former une entité. Le citoyen européen ne perçoit pas un « gouvernement européen », moins encore un Etat, mais une « gouvernance complexe ». Sur cette scène politique encombrée, les Etats jouissent, eux, d'une grande visibilité. C'est souvent à travers les prises de position de leurs gouvernants nationaux, lors des Conseils ou des Sommets, que la plupart des citoyens comprennent l'Europe. Les acteurs politiques nationaux sont, bien plus que les faibles fédérations de partis ou de syndicats, ou le chaos des *lobbies*, les instances de figuration de l'Europe. Ils jouent, pour la compréhension et l'implication dans la vie politique, un rôle homologue à celui qu'assument, depuis un siècle, les partis dans la vie politique nationale. Comme autrefois les citoyens comprenaient la politique à travers les conceptions du monde que portaient les partis dans l'espace national, la plupart d'entre eux perçoivent aujourd'hui l'Europe à travers les visions qu'en donnent les Etats. S'il existe un espace civique européen, ce qu'il est extrêmement difficile de démontrer car il s'agit d'une réalité subjective dont l'appréhension empirique est délicate, il est plutôt transnational que supranational.

Transnational, et non international ou plurinational, car les Etats ne sont pas dans l'Union des monades égarées. L'ouverture réciproque des droits de citoyenneté révèle l'estompement de leurs frontières juridiques et politiques. La convergence spontanée des démocraties européennes, témoigne, au surplus, de leur inscription dans un cadre commun : tous les Etats européens se sont convertis au contrôle de la constitutionnalité des lois, au moment même où le Conseil de l'Europe instaurait ce mécanisme à un degré supranational ; tous ont vu les fonctions de chef d'Etat décliner, le bicamérisme perdre en importance, les gouvernements s'affirmer comme les pièces centrales, au moment où se construisait l'Europe intergouvernementale ; tous recherchent aujourd'hui un équilibre entre représentation proportionnelle et majoritaire, entre parlementarisme et personnalisation du gouvernement, entre unité et décentralisation... Les Etats européens convergent vers un modèle constitutionnel commun, et l'esprit du temps semble indiquer qu'ils cherchent aussi un nouveau modèle socio-économique, entre marché libre et contrôle social. La construction européenne n'est pas la source directe de ce phénomène de synthèse entre les pôles des clivages anciens, mais elle l'a encouragé en ouvrant les opinions publiques les unes aux autres.

Quand les citoyennetés nationales entrent en communication, elles esquissent une culture juridique et politique commune. Les traditions civiques ne fusionnent pas dans un vague volapuk européen, mais des valeurs constitutionnelles communes se dégagent, un « droit des droits » s'élabore. Il se comprend comme un ensemble de « principes directeurs » plutôt que comme des normes prévalentes ¹⁸. Depuis quarante ans, la Cour de justice des

Communautés énonce, en puisant dans les patrimoines nationaux et dans les actes internationaux autant que dans le droit de la Communauté lui-même, des « principes généraux du droit communautaire ». L'Acte unique, puis les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont consacré ce travail prétorien, et parallèlement ont multiplié les références aux droits. Le respect des principes de liberté, de démocratie et les garanties des droits de l'homme est, après Amsterdam, explicitement posé comme condition d'adhésion de nouveaux Etats (art. 0), et assorti d'un mécanisme de surveillance et de sanction (art. F.1). Les préambules, les principes, les déclarations annexes et mêmes les descriptions des politiques communes sont émaillés de références aux droits fondamentaux, aux libertés, à l'égalité de traitement, aux droits sociaux, à la publicité, à la démocratie... Derrière ce foisonnement de déclarations on voit s'ébaucher les termes de ce « patriotisme constitutionnel » que le Parlement européen avait lui aussi tenté, dans ses projets de catalogues de droits, de cerner. La portée juridique de ces droits, et donc leur effectivité, est extrêmement variable : certains sont, dans la logique fédérale, directement applicables et les citoyens peuvent s'en prévaloir, y compris contre leur Etat ; d'autres ne sont que des signaux politiques, destinés à éclaircir sans trop le préciser le modèle politique et social européen ; et entre ces deux bornes, de nombreux principes ont une portée juridique médiane, susceptibles d'infléchir les actes politiques sans être pourtant directement contraignants. L'affirmation des droits communs ne se fait pas sur le mode rigide des *Bill of rights* qui imposent des bornes à l'action politique, mais sur le mode souple de principes régulateurs qui lui tracent un horizon ouvert. L'on y voit plus l'image de ce que la citoyenneté européenne pourrait être, que la codification précise de ce qu'elle est.

3. La citoyenneté dans une fédération d'Etats

Les relations juridiques et politiques que la citoyenneté européenne recouvre échappent, pour partie, aux classifications traditionnelles. Au temps où l'Europe était divisée en Etats souverains et exclusifs, où ne régnait entre eux qu'un état de guerre latente, l'on ne connaissait que trois types de lien juridique. Le droit civil, régissant les relations des citoyens entre eux ; le droit public, définissant les rapports du citoyen et de l'Etat ; et le droit des gens, codifiant la coexistence des Etats souverains. Hors de l'Etat, le citoyen n'avait pas d'existence juridique. De même que la femme, l'enfant et l'esclave étaient confinés dans la *domus* dans les temps anciens, et n'accédaient à l'ordre public que par l'entremise du citoyen-chef de famille, les citoyens étaient enfermés dans le droit de l'Etat à l'âge moderne, et n'apparaissaient dans l'espace international que par son intermédiaire.

Kant avait eu la prescience, en pensant les fondements d'une paix perpétuelle, de l'érosion de ces limites. Le jour où les Etats auraient établi entre eux un pacte d'association, pensait-il, ils reconnaîtraient un nouveau mode de lien juridique, qu'il qualifiait de cosmopolitique, conduisant à la consécration de droits du citoyen à l'égard des autres Etats que le sien. La paix

ne pouvait procéder, à son sens, de la fusion des Etats en une vaste entité supranationale. Cela anéantirait la souveraineté des Etats constitutifs et conduirait au règne funeste d'une monarchie universelle : « en effet, les lois, au fur et à mesure que le gouvernement prend de l'extension, perdent de plus en plus de leur vigueur et un despotisme sans âme, après avoir extirpé les germes du bien, tombe finalement quand même dans l'anarchie »¹⁹. Il ne fallait donc pas penser la disparition des Etats, mais transformer leurs relations. Il fallait imaginer que, comme les hommes sauvages étaient sortis de l'état de nature pour fonder une république, les Etats sortiraient de l'anarchie internationale. Non pour fonder une république supranationale, mais pour « entrer en société », civiliser leurs relations.

La construction européenne a confirmé les horizons kantien. La Communauté fut bâtie, comme il en avait ressenti la nécessité, entre des Etats partageant une constitution « démocratique ». Elle n'a pas postulé l'aliénation de leur souveraineté, mais le renoncement aux attitudes agressives ; et elle a produit l'ouverture réciproque des citoyennetés nationales. Sans doute la construction européenne a-t-elle dépassé ces conditions minimales, mais elle n'en a pas brisé la logique. L'Union détermine, bien plus que Kant ne pouvait le concevoir, la vie interne, le droit et la constitution de ses Etats membres. Elle n'est pas un pouvoir supranational extérieur aux Etats, mais ne se réduit pas à une alliance sans substance propre. Si les relations juridiques entre Etats et entre citoyens sont plus intenses qu'il ne l'avait imaginé, elles ne se sont pas calquées sur les principes fédéraux. Certes le droit communautaire prévaut contre la législation nationale, mais il émane encore largement de décisions intergouvernementales et ce sont des administrations et juridictions nationales qui l'appliquent. Certes le citoyen dispose de droits opposables à l'Union, mais pas de recours direct devant la Cour de justice pour faire valoir ses droits fondamentaux. Quant aux principes généraux du droit, ils ne s'imposent pas tant aux traditions nationales qu'ils n'émanent d'elles... Sous l'angle de son organisation juridique, l'Union honore à la fois les principes du fédéralisme et ceux de la souveraineté étatique. Ni confédération d'Etats ni Etat fédéral, elle est une fédération d'Etats.

De là l'ambivalence de la citoyenneté européenne. En un sens, elle évoque les droits du citoyen dans l'Union, en bonne logique fédérale ; en un autre sens, conforme à l'esprit du cosmopolitisme kantien, elle décrit les relations qu'entretiennent entre eux, sur un plan horizontal, les peuples des Etats. Le sens de la citoyenneté se dédouble. Elle est, comme dans le cadre des Etats, le statut du citoyen. Mais dans la mesure où l'idée de « citoyenneté européenne » évoque aussi les principes communs qui se dégagent de la communication des nations, elle nomme le lien qui unit les Etats entre eux²⁰. Bon nombre de références aux « droits » que l'on trouve dans les traités ne sont pas des « droits subjectifs » au sens strict mais plutôt des principes généraux qui décrivent les relations des Etats. Le concept de citoyenneté redécouvre la polysémie de son ancêtre étymologique, la *civitas* romaine. Comme elle, il désigne à la fois le statut du citoyen et le lien qui unit les

« cités » constitutives de la *res publica*. Il est extrêmement significatif, à cet égard, que le traité d'Amsterdam cite parmi les conditions du recours à la coopération renforcée entre Etats membres, le fait qu'elle « n'ait pas trait à la citoyenneté de l'Union et ne fasse pas de discriminations entre les ressortissants des Etats membres ». Les gouvernements souhaitent que dans l'avenir la construction européenne puisse se faire, de plus en plus, à « géométrie variable », mais ils exigent en même temps que leurs relations continuent d'être fondées sur un socle commun, celui de la citoyenneté européenne. Ils ne pouvaient dire plus clairement qu'ils voient dans cette citoyenneté nouvelle un concept qui exprime les fondements de leur communauté.

4. Un espace civique orléaniste

Les recompositions des espaces civiques ne vont pas sans difficultés. Les citoyens, habitués à la majestueuse simplicité des démocraties nationales, où tout remonte au gouvernement et à l'opposition, et s'incarne de plus en plus dans les figures de leur *leaders*, sont désarçonnés par la complexité de l'Union. Ils voient bien que leurs gouvernements respectifs en restent les pierres angulaires ; mais ils conçoivent aussi, quand une mise en garde de la Commission ou une condamnation de la Cour leur en fait vivre l'expérience concrète, ou quand le Parlement et le Conseil s'opposent sur un projet de directive, qu'ils y sont pris dans un maillage institutionnel qui limite leur autonomie. L'apprentissage de la subsidiarité et du pluralisme institutionnel sera long, pour nos peuples politiquement formés dans le sein des Etats monistes depuis des siècles. Il faudra s'habituer à un espace public qui n'est plus le lieu de confrontations polarisées de quelques grands partis, mais le « réseau communicationnel d'une sphère publique politique diffuse dans toute l'Europe (...) et soutenue par une société civile composée de groupes d'intérêts, d'organisations non gouvernementales, d'initiatives et de mouvements civiques » ²¹. Il faudra s'habituer à une scène politique de plus en plus fluide, où le nombre des acteurs se multiplie ; une scène politique qui se dégage des règles classiques de la dramaturgie — unité de temps, de lieu et d'acteurs.

Le risque est grand que cet espace civique pluraliste conserve, pour longtemps, une structure orléaniste. Les seuls citoyens qui y prennent aujourd'hui une part active sont les élites de la vie sociale, entrepreneurs et groupes d'intérêts, dirigeants politiques et hauts fonctionnaires, cadres des associations civiles ²². En toute démocratie les strates les plus instruites et les plus fortunées de la société participent plus à la vie civique que les autres. La complexité de l'Union, son plurilinguisme, son orientation normative vers l'innovation... aggravent cette distorsion, en favorisant la participation des citoyens qui ont reçu une instruction approfondie et polyglotte, et sont plus disposés à l'apprentissage de nouveaux modes de citoyenneté. Les autres sont enclins à manifester leur désaccord par des formes de fuite politique — abstention, vote refus... D'ores et déjà on observe, dans la plupart des Etats

membres comme au sein du Parlement européen, un clivage nouveau entre les partis centristes — au sens large, des sociaux-démocrates aux libéraux en passant par les démocrates-chrétiens — qui soutiennent la construction européenne, et les partis des extrêmes tentés d'user de la rhétorique nationale pour s'y opposer²³. Si les partis de gauche et de droite s'opposent au cours que prend la construction européenne plutôt qu'à l'entreprise même, ce clivage peut s'avérer utile pour structurer les opinions publiques. Mais si l'opposition à « l'Europe de Maastricht » devenait refus pur et simple de l'Europe — la nuance étant souvent ténue — on pourrait assister à une déconnexion entre un espace public transnational correspondant aux nouveaux lieux du pouvoir, impliquant les partis modernistes et les classes sociales ouvertes à l'innovation, et des espaces publics nationaux tournés vers la défense de la souveraineté classique, affermissant dans leurs convictions et dans leur isolement les franges de l'opinion les plus hostiles à la construction européenne.

Le génie de la construction de l'Europe est de ne pas avoir présenté comme antinomiques, mais complémentaires, les identités nationales et le projet fédéral. Hegel croyait la chose impossible, parce qu'il pensait que sans la guerre les Etats périraient de ne plus se reconnaître : elle assurait leur « santé morale (...) de même que l'agitation des vents préserve les eaux des lacs de croupir »²⁴. Kant espérait, au contraire, que la coopération conduite à la paix, tout en donnant aux Etats une nouvelle raison d'être. L'histoire européenne, après avoir longtemps confirmé le pessimisme hégélien, tente depuis un demi-siècle de donner raison à l'idéalisme kantien. Mais rien n'est jamais acquis. Il s'agit de maintenir l'équilibre précaire, d'éviter que trop de centralisation étouffe les citoyennetés nationales, et que trop de tensions réduisent la citoyenneté européenne à une aspiration.

Notes

¹ P. HAZARD, *La crise de la conscience européenne*, Paris, Boivin, 1935, réédition Fayard, 1961, p. 411.

² *Déclaration Schuman pour une Haute Autorité européenne du Charbon et de l'Acier, du 9 mai 1950.*

³ P. HAZARD, *La crise de la conscience européenne, op. cit.*, p. 413.

⁴ T. PAINE, *Common sense*, London, Everyman's Library, 1994, p. 3.

⁵ J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Paris, Editions sociales, 1973, II, IX, p. 133.

⁶ Voir P. KAPTEYN, *The Stateless Market*, London, Routledge, 1996.

⁷ M. THATCHER, *Discours au Collège d'Europe de Bruges*, 20 septembre 1988.

⁸ Voir W. STRECK, « Industrial Citizenship under Regime Competition : the Case of the European Works Councils », *Journal of European Public Policy*, 1997, vol. IV, n° 4, pp. 643-664.

⁹ Commission des Communautés européennes, *Vers l'Europe des citoyens, Rapport sur l'Union des passeports et l'attribution de droits spéciaux*, Bull. CE, suppl. 7/75, p. 32.

¹⁰ P. SOLBES MIRA, « La citoyenneté européenne », *Revue du marché commun*, 1991, n° 345, pp. 168-170, p. 169.

¹¹ L. LEVI-SANDRI, « La libre circulation des travailleurs dans la Communauté européenne », *Bull. CE*, 11/1968, p. 6.

¹² Parlement européen, *Rapport intérimaire de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union du 23 mai 1991*, Rapporteur M^{me} Bindi, A3-0139/91, PE 150.034/déf. Par « droits spéciaux », l'assemblée entendait, selon un terme de jargon communautaire forgé dans les années soixante-dix, les droits ouverts aux citoyens d'un Etat quand ils résident dans un autre Etat.

¹³ J.-M. FERRY, « L'Etat européen », in R. KASTORYANO (éd.), *Quelle identité pour l'Europe ?*, *Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, pp. 169-217, p. 202.

¹⁴ Voir M. TELÒ (éd.), *De la nation à l'Europe, Paradoxe et dilemmes de la social-démocratie*, Bruxelles, Bruylant, 1993, en particulier l'introduction pp. 11-77.

¹⁵ Le refus de concevoir une citoyenneté européenne détachée d'un dessein fédéral est particulièrement vif en France. Voir R. ARON, « Is Multinational Citizenship Possible ? », *Social Research*, 1974, vol. 41, n° 4, pp. 638-656 ; P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard, 1992, pp. 438-41 ; O. DUHAMEL, *Les démocraties*, Paris, Point-Seuil, 1993, p. 59 et B. KRIEGEL, « La crise de la citoyenneté », in *La politique de la raison*, Paris, Payot, 1994, pp. 229-260.

¹⁶ Voir notamment A. MANZELLA, « Sulla cittadinanza europea », *Europa/Europe*, 1998, vol. VII, n° 1, pp. 26-29.

¹⁷ Ceci ne vaut, bien entendu, que dans les Etats parlementaires. Mais tous les Etats européens, même la France dont le présidentialisme s'estompe, répondent à cette logique.

¹⁸ Voir M. DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun*, Paris, Seuil, 1994.

¹⁹ I. KANT, *Vers la paix perpétuelle*, trad. de J.-F. Poirier et F. Proust, Paris, Garnier-Flammarion, 1994, p. 106 (annexe 1, point 2). Sur l'actualité de l'idée kantienne de paix perpétuelle, voir N. BOBBIO, « I diritti dell'uomo oggi », in *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, pp. 253-270.

²⁰ Voir A. MANZELLA, « Sulla cittadinanza europea », art. cit.

²¹ J. HABERMAS, « Nazione, stato di diritto, democrazia » in F. CERUTTI (ed.), *Identità e politica*, Bari, Laterza, 1996, pp. 187-211, p. 211.

²² Voir H. WALLACE et A. R. YOUNG (ed.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

²³ Sur l'hypothèse de la tripartition de l'espace politique, en particulier français, voir G. GRUNBERG, « Le trouble des opinions publiques » in F. DE LA SERRE et C. LEQUESNE (éd.), *Quelle Union pour quelle Europe ?*, Bruxelles, Complexe, 1998, pp. 97-124.

²⁴ W. F. HEGEL, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Gallimard, 1993, § 324, p. 325.

Sélection bibliographique

- ANDERSON, M., DEN BOER M. et MILLER, G., « European Citizenship and Cooperation in Justice and Home Affairs », in *Maastricht and Beyond*, London, Routledge, 1993, pp. 104-122.
- ARGENT, P. (D'), « Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes comme attribut de la citoyenneté de l'Union », *Annales de droit de Louvain*, 1993, pp. 221-234.
- ARON, R., « Is Multinational Citizenship Possible ? », *Social Research*, 1974, vol. 41, n° 4, pp. 638-656.
- BEAUTHIER, G.-H., *Les droits du citoyen européen*, Bruxelles, OPOCE, 1990.
- BELLAMY, R., « The Constitution of Europe : Rights and Democracy », in BELLAMY, R., BUFFACHI, V. et CASTIGLIONE, D. (ed.), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, London, Lothian Foundation Press, 1995, pp. 153-176.
- BLUMANN, C., « L'Europe des citoyens », *Revue du Marché Commun*, 1991, n° 346, pp. 283-292.
- BRIBOSIA, E. et WEYEMBERGH, A., « La consolidation de l'Etat de droit européen », in TELÒ, M. et MAGNETTE, P. (éd.), *De Maastricht à Amsterdam, L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, pp. 69-87.
- et —, « Nouveaux instruments normatifs et nouvelles avancées jurisprudentielles en matière de lutte contre les discriminations fondées sur la nationalité après le Traité d'Amsterdam », in BRIBOSIA, E., DARDENNE, E., MAGNETTE, P. et WEYEMBERGH, A. (éd.), *Union européenne et nationalités, Le principe de non-discrimination et ses limites*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 239-248.
- CHALTIEL, F., « La loi française sur le droit de vote des citoyens européens aux élections européennes », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 1994, n° 381, pp. 529-531.
- CLOSA, C., « The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union », *Common Market Law Review*, 1992, Vol. 29, pp. 1137-1169.
- Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne, Vol. 1*, DE COCKBORNE, J.-E., DEFALQUE, L., DURAND, Cl.-Fr., PRAHL, H., VANDERSANDEN, G., *Préambule, Principes, Libre circulation des marchandises*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2^e éd., 1992.

- Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne, Vol. 3*, AUSSANT, J., FORNASIER, R., LOUIS, J.-V., SÉCHÉ, J.-Cl. et VAN RAEPENBUSH, S., *La libre circulation des personnes, des services et des capitaux*, Bruxelles, Editions de l'Université, 2^e éd., 1990.
- CURTIN, D., « Directives : the Effectiveness of Judicial Protection of Individual Rights », *Common Market Law Review*, 1990, Vol. 27, n° 3, pp. 709-739.
- DAUBLER, W., « Les droits sociaux dans l'Union européenne : de la symbolique à la pratique politique ? », in TELÒ, M. (éd.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, pp. 313-325.
- DAUSES, M. A., « La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique des Communautés européennes, Position du problème, état actuel et tendances », *Revue des Affaires Européennes*, 1992, n° 4, pp. 9-21.
- DEHOUSSE, R., *La cour de justice des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien, 2^e éd. 1997.
- DELPÉRIÉE, F., *Les droits politiques des étrangers*, Paris, PUF, 1996.
- , « De la commune à l'Europe, L'émergence d'une citoyenneté multiple », in MAGNETTE, P. (éd.), *De l'étranger au citoyen, Construire la citoyenneté européenne*, Bruxelles, De Boeck-Université, 1997, pp. 135-144.
- DURAND, A., « European citizenship », *European Law Review*, 1979, Vol. 4, n° 1, pp. 3-14.
- DURAND, C.-F., « La citoyenneté de l'Union européenne », in *Commentaire Mégret, Vol. 1, Préambule, Principes, Libre circulation des marchandises*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2^e éd., 1992, pp. 438-445.
- EVANS, A. C., « European Citizenship : A Novel Concept in EEC Law », *The American Journal of Comparative Law*, 1984, Vol. 32, n° 4, pp. 679-715.
- FALLON, M., « Les droits accessoires à l'exercice des droits économiques de la personne dans la Communauté », *Annales de droit de Louvain*, 1993, pp. 235-253.
- , « La citoyenneté européenne : un terme juridique à sens multiple », in MASSART, F. (éd.), *L'Europe prédite*, Louvain-la-Neuve, Academia, 1994, pp. 65-78.
- FAVREAU, B., « Le renforcement de l'effectivité de la protection des droits du particulier en droit communautaire : la dimension de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », in *La protection juridictionnelle des droits dans le système communautaire, Actes du colloque de Venise de l'Union des Avocats Européens des 30, 31 mai et 1^{er} juin 1996*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 335-354.
- FERRY, J.-M., « Identité et citoyenneté européennes, A propos du sommet de Maastricht », in J. LENOBLE et N. DEWANDRE (éd.), *L'Europe au soir du siècle*, Paris, Esprit, 1992, pp. 177-188.
- GAUTIER, Y., « Citoyenneté européenne », in *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, PUF, 1993.
- , « Art. 8 à 8 E », in V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR et D. SIMON (éd.), *Traité sur l'Union européenne, Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995, pp. 139-166.
- GILLIAMS, H., « Discrimination en vertu de la nationalité », in *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, PUF, 1993.

- GRABITZ, E., *Europäisches Bürgerrecht, Zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Köln, Europa Union Verlag, 1970.
- GUILD, E., « The Legal Framework of Citizenship of the European Union », in CESARINI, D. et FULBROOK, M. (ed.), *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London/New York, Routledge, 1996, pp. 30-51.
- HABERMAS, J., « Citoyenneté et identité nationale, Réflexions sur l'avenir de l'Europe », in LENOBLE, J. et DEWANDRE, N. (éd.), *L'Europe au soir du siècle, Identité et démocratie*, Paris, Esprit, 1992, pp. 17-38.
- HEN, C., « Vers une citoyenneté européenne ? », in COLAS, D., EMERI, C. et ZYLBERBERG, J. (éd.), *Citoyenneté et nationalité*, Paris, PUF, 1991, pp. 273-292.
- JESSURUN D'OLIVEIRA, H. U., « European Citizenship : Its Meaning, Its Potential » in DEHOUSSE, R. (ed.), *Europe After Maastricht*, Munchen, Law Books in Europe, 1994, pp. 126-148.
- , « European Citizenship : Pie in the Sky ? », in ROSAS, A. et ANTOLA, E. (ed.), *A Citizen's Europe*, London, Sage, 1995, pp. 58-84.
- KOVAR, R. et SIMON, D., « La citoyenneté européenne », *Cahiers de droit européen*, 1993, Vol. 29, n° 2-3, pp. 285-316.
- LAYTON-HENRY, Z. (ed.), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, London, Sage, 1990.
- LECA, J., « Questions sur la citoyenneté », *Projet*, 1983, n° 171/172, pp. 113-25.
- LENAERTS, K., *Le juge et la constitution aux Etats Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruxelles, Bruylant, 1988.
- , « L'égalité de traitement en droit communautaire, Un principe unique aux apparences multiples », *Cahiers de droit européen*, 1991, Vol. 27, n° 1, pp. 3-41.
- , « Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue », *European Law Review*, 1991, Vol. 16, n° 4, pp. 367-390.
- , « Some Thoughts About the Interaction Between Judges and Politicians in the European Community », *Yearbook of European Law*, 1992, Vol. 12, pp. 1-34.
- LIPPOLIS, V., *La cittadinanza europea*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- LUCCHESI, A., « Le droit de vote aux étrangers pour les élections locales en Europe », *Revue du Marché Commun*, 1987, n° 309, pp. 473-475.
- MAGNETTE, P., « Citoyenneté et construction de l'Europe : réflexions théoriques », *Res Publica*, 1994, vol. 36, n° 3/4, pp. 361-380.
- , (éd.), *De l'étranger au citoyen, Construire la citoyenneté européenne*, Bruxelles-Paris, De Boeck-Université, 1997.
- , « Citoyenneté européenne et droits fondamentaux après Amsterdam », in *Le traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, 1997, pp. 99-114.
- , « European Citizenship from Maastricht to Amsterdam : the Narrow Path of Legitimation », *Journal of European Integration*, 1998, Vol. 21, n° 1, pp. 37-69.
- MANCINI, G. F., « The Making of a Constitution for Europe », *Common Market Law Review*, 1989, Vol. 26, n° 4, pp. 595-614.
- , et KEELING, R., « Democracy and the European Court of Justice », *Modern Law Review*, 1994, Vol. 57, n° 1, pp. 175-193, p. 183.
- MARIAS, E. A. (éd.), *European citizenship*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994.

- , (ed.), *The European Ombudsman*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994.
- MARTINIELLO, M., « Citizenship of the European Union : A Critical View », in BAUBOCK, R. (ed.), *From Aliens to Citizens, Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Avebury, Aldershot, 1995, pp. 29-47.
- , « La citoyenneté multiculturelle de l'Union européenne : une utopie post-nationale », in TELÒ, M. et MAGNETTE, P. (éd.), *Repenser l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996, pp. 127-138.
- , « Les ressortissants communautaires et la pratique de la citoyenneté de l'Union », in MAGNETTE, P. (éd.), *De l'étranger au citoyen, Construire la citoyenneté européenne*, Paris-Bruxelles, De Boeck-Université, 1997, pp. 125-134.
- MEEHAN, E., *Citizenship and the European Community*, London, Sage, 1994.
- MEISSE, E., « Le droit de la nationalité à l'épreuve de l'intégration communautaire », in DUPRAT, G. (éd.), *L'Europe, Politique, droit, démocratie*, Paris, PUF, 1996, pp. 109-143.
- MICKLITZ, H. W. et WEATHERHILL, S., « Consumer Policy in the EC before and after Maastricht », *Journal of Consumer Policy*, 1993, pp. 285-321.
- O'LEARY, S., « The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law », *Common Market Law Review*, 1995, Vol. 32, n° 3, pp. 519-554.
- , « The social dimension of Community citizenship », in ROSAS, A. et ANTOLA, E. (ed.), *A Citizen's Europe*, London, Sage, 1995, pp. 156-181.
- , *The Evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, The Hague/London/Boston, Kluwer, 1996.
- PESCATORE, P., « La Cour de Justice des Communautés européennes et la Convention européenne des droits de l'homme », in *Mélanges Wiarda*, Köln, Heymanns Verlag, 1988, p. 432-456.
- PIERUCCI, A., « Le recours au médiateur européen » in MARIAS, E. A. (ed.), *European Citizenship*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994, pp. 103-17.
- PLIAKOS, A., « Les conditions d'exercice du droit de pétition », *Cahiers de droit européen*, 1993, vol. 29, n° 3-4, pp. 317-50.
- PUISSOCHET, J.-P., « La Cour de Justice et les principes généraux du droit », in *La protection juridictionnelle des droits dans le système communautaire, Actes du colloque de Venise de l'Union des Avocats Européens des 30, 31 mai et 1^{er} juin 1996*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 1-19.
- QUERMONE, J.-L., « La démocratisation du processus de décision communautaire depuis Maastricht », *Cahiers français*, n° 286, *Les régimes politiques européens en perspective*, Paris, La documentation française, 1994, pp. 20-29.
- RASMUSSEN, H., « Why is Article 173 Interpreted against Private Plaintiffs ? », *European Law Review*, 1980, Vol. 5, n° 2, pp. 112-127.
- REA, A., « Les immigrés et la citoyenneté de l'Union européenne. Les effets de clôture du traité de Maastricht et le déplacement des discriminations », in TELÒ, M. et MAGNETTE, P. (éd.), *Repenser l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996, pp. 85-101.

- , « Les immigrés italiens de Belgique : des Européens socialement intégrés en quête de citoyenneté politique », in MAGNETTE, P. (éd.), *De l'étranger au citoyen, Construire la citoyenneté européenne*, Paris-Bruxelles, De Boeck-Université, 1997, pp. 77-100.
- ROSAS, A. et ANTOLA, E. (ed.), *A Citizen's Europe*, London, Sage, 1995.
- SCHERMERS, H. G., et WAELBROECK, D., *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer/Boston, Kluwer, 5^e éd., 1992.
- SÉBASTIEN, G., « La citoyenneté de l'Union européenne », *Revue du droit public et de la science politique*, 1993, pp. 1263-1289.
- SÉCHÉ, J.-C., « La citoyenneté européenne dans le traité sur l'Union européenne », in MASSART, F. (éd.), *L'Europe prédite, La signification des mots*, Louvain-la-Neuve, Academia, 1994, pp. 99-111.
- SOLBES MIRA, P., « La citoyenneté européenne », *Revue du marché commun*, 1991, n° 345, pp. 168-170.
- SOULIER, G., « Union européenne et dépérissement de l'Etat », in DUPRAT, G. (éd.), *L'Union européenne, Droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, 1996, pp. 289-314.
- STEIN, E., « Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution », *American Journal of International Law*, 1981, n° 75, pp. 1-27.
- STEINER, J., « From direct effects to Francovich : shifting means of enforcement of Community Law », *European Law Review*, 1993, Vol. 18, n° 1, pp. 3-22.
- STEPHANOU, C. A., « Identité et citoyenneté européennes », *Revue du Marché Commun*, 1991, n° 343, pp. 30-39.
- STREECK, W., « Industrial Citizenship under Regime Competition : the Case of the European Works Councils », *Journal of European Public Policy*, 1997, Vol. 4, n° 4, pp. 643-664.
- SURREL, H., « Le « droit de pétition » au Parlement européen », *Revue du Marché Commun*, 1990, n° 335, pp. 219-34.
- TELÒ, M. (éd.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.
- VERGÉS, J., « Droits fondamentaux et droits de citoyenneté dans l'Union européenne », *Revue des Affaires européennes*, 1994, n° 4, pp. 75-97.
- VOGEL-POLSKY, E. et VOGEL, J., *L'Europe sociale 1993 : illusion, alibi ou réalité ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1991.
- WACHSMANN, P., « Les droits de l'homme », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, numéro spécial sur *Le traité d'Amsterdam*, pp. 175-194.
- WEILER, J.-H. H. et LOCKHART, N. J. S., « « Taking Rights Seriously » Seriously : The European Court of Justice and its Fundamental Rights Jurisprudence », *Common Market Law Review*, 1995, Vol. 32, Part. I, pp. 7-49, Part. II, pp. 549-677.
- , « Les droits du citoyen européen », *Revue du Marché Unique européen*, 1996, n° 3, pp. 35-64.
- , « Les droits fondamentaux et les limites fondamentales, Normes communes et valeurs antagoniques dans la protection des droits de l'homme », in KASTORYANO, R. (éd.), *Quelle identité pour l'Europe ?, Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, pp. 97-123.

- , « To be a European Citizen — Eros and Civilization », *Journal of European Public Policy*, 1997, Vol. 4, n° 4, pp. 495-519.
- WIENER, A., « *European » Citizenship Practice, Building Institutions of a Non-State*, Boulder/Oxford, Westview Press, 1997.
- WIHTOL DE WENDEN, C., *La citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Science-Po, 1997.

Principaux documents institutionnels

- Commission des Communautés européennes, *Rapport sur l'Union européenne*, Bull. CE, suppl. 5/75.
- , *Vers l'Europe des citoyens, Rapport sur la mise en œuvre des points 10 et 11 du communiqué final du sommet européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974 relatifs à l'Union des passeports et à l'attribution de droits spéciaux transmis au Conseil le 3 juillet 1975*, Bull. CE, suppl. 7/75.
- , *Rapport sur la protection des droits fondamentaux lors de la création et du développement du droit communautaire*, 4 février 1976, Bull. CE, suppl. 5/76.
- , *Communication sur l'Europe des citoyens transmise au Conseil le 24 septembre 1984*, COM (84) 446 final.
- , *Rapport sur le droit de vote aux élections municipales des citoyens des Etats membres de la Communauté, transmis au Parlement européen en octobre 1986*, Bull. CE, suppl. 7/86.
- , *Europe des citoyens*, Communication transmise au Parlement européen le 24 juin 1988, COM (88) 331 final.
- , *Proposition de directive du Conseil sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence*, Communication de la Commission transmise au Conseil le 24 juin 1988, COM (88) 371 final.
- , *Proposition de directive du Conseil fixant les modalités du droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité*, 27 octobre 1993, COM (93) 534 final.
- , *Livre vert sur la politique sociale européenne*, COM (93) 551 du 17 novembre 1993.
- , *Rapport sur la citoyenneté de l'Union*, 21 décembre 1993, COM (93) 702 final.
- , *Proposition de directive du Conseil fixant les modalités du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité*, 23 février 1994, COM (94) 38 final.
- , *Deuxième rapport sur la citoyenneté de l'Union*, 27 mai 1997, COM (97) 213 final.
- , *Rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 93/109/CE*, 07 janvier 1998, COM (97) 731 final.
- Parlement européen, *Résolution sur l'Union européenne*, JOCE, C 179 du 6 août 1975.
- , *Rapport sur l'Union européenne*, Bull. CE, suppl. 9/75.

- , *Résolution sur l'attribution de droits spéciaux aux citoyens de la Communauté européenne*, JOCE, C 299 du 12 décembre 1977.
- , *Actes de la table ronde sur les Droits spéciaux et la Charte des droits du citoyen dans la Communauté européenne*, Florence, 26-28 octobre 1978, Luxembourg, OPOCE, 1979.
- , *Résolution sur le droit de vote et l'éligibilité au niveau local des citoyens d'un Etat membre résidant dans un Etat membre autre que le leur*, JOCE, C 184 du 11 juillet 1983.
- , *Déclaration des droits et libertés fondamentaux du 12 avril 1989*, doc. A2-3/89, JOCE, C 120 du 16 mai 1989.
- , *Rapport intérimaire de la commission institutionnelle sur la Conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne*, 27 février 1990, rapporteur David Martin, doc. A3-47/90, PE 137.068/déf.
- , *Rapport intérimaire de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union du 23 mai 1991*, Rapporteur M^{me} Bindi, A3-0139/91, PE 150.034/déf.
- , *Rapport de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union du 6 novembre 1991*, Rapporteur M^{me} Bindi, A3-0300/91, PE 153.099/déf.
- , *Résolution sur la citoyenneté communautaire du 14 juin 1991*, A3-139/91, in JOCE, C 183 du 15 juillet 1991.
- , *Résolution sur la citoyenneté de l'Union du 21 novembre 1991*, A3-300/91, JOCE, C 326 du 16 décembre 1991.
- , *Projet de rapport de la commission institutionnelle sur la participation des citoyens et des acteurs sociaux au système institutionnel de l'Union européenne et la CIG du 10 juillet 1996*, rapporteur P. Herzog, PE 218.253/A.

Table des matières

Remerciements	7
Introduction	9
PREMIÈRE PARTIE — La recomposition des droits de citoyenneté dans une Communauté économique (1957-1990).....	13
CHAPITRE I : Le citoyen dans un marché commun	15
1. Les virtualités des traités fondateurs	17
2. L'invention du « sujet » européen	19
CHAPITRE II — L'ouverture réciproque des citoyennetés nationales	29
1. La liberté de circulation :	
des travailleurs aux « citoyens de marché »	29
1. La définition du sujet de droit : le « travailleur »	31
2. Au-delà du travailleur : le « citoyen de marché »	34
2. L'égalité de traitement : à chaque statut ses droits.....	38
La non-discrimination entre consommateurs	42
3. Les limites de l'égalité de traitement	43
4. L'égalité de traitement au-delà du marché :	
les débats sur les droits politiques	48
CHAPITRE III — L'émergence de droits communs	65
1. Les droits fondamentaux comme forme subjective de la Communauté de droit	66
1. La protection prétorienne des droits fondamentaux	67
2. Vers un catalogue de droits écrits ?	74
2. Les droits socio-économiques comme forme subjective de la constitution économique européenne	78
1. La « dimension sociale » de la citoyenneté de marché	79

2. Les « droits passifs » de la citoyenneté de marché	88
3. Les droits politiques comme forme subjective de l'Union politique	91
1. Les droits électoraux	92
2. Le droit de pétition comme forme de participation politique ?	96
4. Des droits du citoyen limités avant Maastricht	98
CHAPITRE IV — L'« Europe du citoyen ». Des droits aux discours	109
1. Le rapport Tindemans de 1975	110
2. L'invention d'une tradition : les politiques de l'identité européenne	113
DEUXIÈME PARTIE — La construction politique d'une citoyenneté dans l'Union (1990-1998)	123
CHAPITRE V — La citoyenneté dans la refondation du projet européen : Maastricht (1990-1991)	125
1. La renaissance des ambitions constituantes après 1989	125
2. La prise de conscience du « déficit démocratique »	128
3. La citoyenneté comme réponse constitutionnelle au « déficit démocratique »	129
4. La citoyenneté de l'Union comme stratégie subreptice d'intégration ?	133
5. La citoyenneté de l'Union : un compromis communautaire typique	137
1. Les réticences nationales	138
2. Concessions de principe	140
3. ... et restrictions pratiques	142
6. Les critiques du Parlement européen	146
CHAPITRE VI — La portée de la citoyenneté de l'Union (1992-1998)	153
1. La citoyenneté de l'Union et les nationalités	153
1. Le cas danois	154
2. Le problème du statut des ressortissants des pays tiers	156
3. La réception de la citoyenneté européenne par les opinions publiques nationales	158
2. La dimension horizontale de la citoyenneté de l'Union	161
1. La liberté de circulation : un droit cardinal mais limité	161
2. L'égalité de traitement appliquée aux droits politiques	165
a) La portée de l'égalité de traitement en droit	165
b) Les débats liés à la transposition en droit national	172

c) L'égalité de traitement dans les faits : le cas des élections européennes de 1994	179
3. L'égalité de traitement en matière de protection par les autorités diplomatiques et consulaires	184
3. La dimension verticale de la citoyenneté de l'Union	186
Droit de pétition et recours au médiateur depuis Maastricht	186
CHAPITRE VII — La dynamique enrayée de la citoyenneté de l'Union	205
1. La citoyenneté européenne comme stratégie d'intégration	206
2. L'impossible progression intergouvernementale de la citoyenneté de l'Union	212
3. De nouveaux droits implicites après Amsterdam ?	214
1. La protection des droits fondamentaux : aggiornamento et extension	215
2. Egalité de traitement et transparence : progrès ponctuels	216
3. Portée symbolique des proclamations de droits	217
4. Des droits aux politiques : le retour de l'« Europe des citoyens »	218
CONCLUSIONS — La citoyenneté européenne, entre marché et fédération politique	225
1. Les dimensions horizontale et verticale de la citoyenneté européenne	227
2. La recherche de l'espace civique	230
3. La citoyenneté dans une fédération d'Etats	233
4. Un espace civique orléaniste	235
Sélection bibliographique	239

LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Symbole de la refondation du projet européen accomplie à Maastricht, la citoyenneté européenne a suscité de vastes polémiques. Qualifiée de pierre angulaire d'une Europe fédérale par certains, taxée de gadget juridique par d'autres, elle ne mérite pourtant ni cet excès d'honneur ni cette indignité. Retraçant dans le détail la genèse de cette institution, depuis ses origines dans les traités fondateurs jusqu'aux innovations récentes du traité d'Amsterdam, ce livre s'efforce d'en mesurer sans passion la portée et les limites.

Il montre d'abord comment la construction européenne a progressivement décloisonné les citoyennetés nationales. Le principe de non-discrimination, invoqué par des citoyens actifs, appliqué par des juridictions nationales et par la Cour de justice des Communautés européennes à des domaines croissants, a permis d'ouvrir aux " ressortissants communautaires " les droits civils, sociaux et même politiques des Etats membres, et ainsi d'éroder les frontières juridiques qui séparaient naguère les citoyens européens.

Le livre examine ensuite, au travers de l'analyse des débats politiques, les raisons pour lesquelles les " citoyens européens " ne jouissent, à ce jour, que d'un patrimoine limité de droits propres à l'Union européenne.

Les divergences qui subsistent entre les Etats favorables à une intégration avancée et ceux qui s'attachent à défendre leur souveraineté nationale continuent de rythmer la vie de l'Union, et expliquent que les droits du citoyen relèvent encore principalement des Etats plutôt que de l'Union. Cette analyse critique de son passé et de son actualité permet de comprendre pourquoi la citoyenneté européenne demeure, et demeurera sans doute longtemps encore, à mi-chemin de l'acquis du grand marché et des aspirations à une Europe sociale et démocratique.

Docteur en sciences politiques, Paul Magnette est chargé de recherches au Fonds national de la recherche scientifique. Il enseigne et poursuit ses travaux à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles. Il a publié de nombreux articles et ouvrages sur la construction de l'Europe, dont récemment *Repenser l'Europe* (Editions de l'Université de Bruxelles, 1996) et *De Maastricht à Amsterdam* (Editions Complexe, 1998) co-édités avec Mario Telò ; *A quoi sert le Parlement européen ?* (Editions Complexe, 1999) et *Gouverner la Belgique* (PUF, 1999) co-édités avec Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele.

ISBN 2-8004-1222-4



9 782800 412221

Règles d'utilisation de copies numériques d'œuvres littéraires publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles et mises à disposition par les Bibliothèques de l'ULB

L'usage des copies numériques d'œuvres littéraires, ci-après dénommées « copies numériques », publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles, ci-après dénommées EUB, et mises à disposition par les Bibliothèques de l'ULB, implique un certain nombre de règles de bonne conduite, précisées ici. Celui-ci est reproduit sur la dernière page de chaque copie numérique publiée par les EUB et mise en ligne par les Bibliothèques; il s'articule selon les trois axes [protection](#), [utilisation](#) et [reproduction](#).

Protection

1. Droits d'auteur

La première page de chaque copie numérique indique les droits d'auteur d'application sur l'œuvre littéraire.

La mise à disposition par les Bibliothèques de l'ULB de la copie numérique a fait l'objet d'un accord avec les EUB, notamment concernant les règles d'utilisation précisées ici.

Pour les œuvres soumises à la législation belge en matière de droit d'auteur, les EUB auront pris le soin de conclure un accord avec leurs ayants droits afin de permettre la mise en ligne des copies numériques.

2. Responsabilité

Malgré les efforts consentis pour garantir les meilleures qualité et accessibilité des copies numériques, certaines déficiences peuvent y subsister – telles, mais non limitées à, des incomplétudes, des erreurs dans les fichiers, un défaut empêchant l'accès au document, etc. -.

Les EUB et les Bibliothèques de l'ULB déclinent toute responsabilité concernant les dommages, coûts et dépenses, y compris des honoraires légaux, entraînés par l'accès et/ou l'utilisation des copies numériques. De plus, les EUB et les Bibliothèques de l'ULB ne pourront être mis en cause dans l'exploitation subséquente des copies numériques ; et la dénomination des EUB et des 'Bibliothèques de l'ULB', ne pourra être ni utilisée, ni ternie, au prétexte d'utiliser des copies numériques mises à disposition par eux.

3. Localisation

Chaque copie numérique dispose d'un URL (uniform resource locator) stable de la forme <http://digistore.bib.ulb.ac.be/annee/nom_du_fichier.pdf> qui permet d'accéder au document ; l'adresse physique ou logique des fichiers étant elle sujette à modifications sans préavis. Les bibliothèques de l'ULB encouragent les utilisateurs à utiliser cet URL lorsqu'ils souhaitent faire référence à une copie numérique.

Utilisation

4. Gratuité

Les EUB et les Bibliothèques de l'ULB mettent gratuitement à la disposition du public les copies numériques d'œuvres littéraires sélectionnées par les EUB : aucune rémunération ne peut être réclamée par des tiers ni pour leur consultation, ni au prétexte du droit d'auteur.

5. Buts poursuivis

Les copies numériques peuvent être utilisés à des fins de recherche, d'enseignement ou à usage privé. Quiconque souhaitant utiliser les copies numériques à d'autres fins et/ou les distribuer contre rémunération est tenu d'en demander l'autorisation aux EUB, en joignant à sa requête, l'auteur, le titre, et l'éditeur du (ou des) document(s) concerné(s).

Demande à adresser aux Editions de l'Université de Bruxelles (EDITIONS@admin.ulb.ac.be).

6. Citation

Pour toutes les utilisations autorisées, l'utilisateur s'engage à citer dans son travail, les documents utilisés, par la mention « Université Libre de Bruxelles – Editions de l'Université de Bruxelles et Bibliothèques » accompagnée des précisions indispensables à l'identification des documents (auteur, titre, date et lieu d'édition).

7. Liens profonds

Les liens profonds, donnant directement accès à une copie numérique particulière, sont autorisés si les conditions suivantes sont respectées :

1. les sites pointant vers ces documents doivent clairement informer leurs utilisateurs qu'ils y ont accès via le site web des bibliothèques de l'ULB ;
2. l'utilisateur, cliquant un de ces liens profonds, devra voir le document s'ouvrir dans une nouvelle fenêtre ; cette action pourra être accompagnée de l'avertissement 'Vous accédez à un document du site web des bibliothèques de l'ULB'.

Reproduction

8. Sous format électronique

Pour toutes les [utilisations autorisées](#) mentionnées dans ce règlement le téléchargement, la copie et le stockage des copies numériques sont permis ; à l'exception du dépôt dans une autre base de données, qui est interdit.

9. Sur support papier

Pour toutes les [utilisations autorisées](#) mentionnées dans ce règlement les fac-similés exacts, les impressions et les photocopies, ainsi que le copié/collé (lorsque le document est au format texte) sont permis.

10. Références

Quel que soit le support de reproduction, la suppression des références aux EUB et aux Bibliothèques de l'ULB dans les copies numériques est interdite.