

vers un citoyen européen

Tony Venables

VERS UN CITOYEN EUROPÉEN

Traduit de l'anglais par Agnès El Kaïm

ÉDITIONS *Charles Léopold Mayer*

38, rue Saint-Sabin – 75011 Paris/France
Tél. et fax: 33 [0]1 48 06 48 86/www.eclm.fr

Maison d'édition de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (www.fph.ch), les **Éditions Charles Léopold Mayer** (ECLM) offrent un service éditorial aux acteurs de la transition écologique, sociale et économique. Elles éditent ainsi des ouvrages qui doivent leur permettre de développer, mettre en forme et diffuser leur plaidoyer, autour de quatre grands thèmes : transition vers des sociétés durables, gouvernance légitime et coopérations régionales, éthique et responsabilité des acteurs, information citoyenne.

Les ECLM sont membres de la CoreDEM (communauté de sites ressources pour une démocratie mondiale, www.coredem.info), et de l'Alliance internationale des éditeurs indépendants (www.alliance-editeurs.org).

Vous trouverez des compléments d'information, des mises à jour, l'actualité des auteurs, etc. sur le site www.eclm.fr

L'auteur

Tony Venables a dirigé le Service d'action des citoyens européens (European Citizen Action Service - ECAS). Il a travaillé sur les questions européennes, en particulier dans les domaines de la relation de l'UE avec les ONG, de la libre circulation des personnes, des droits de citoyenneté, et de la protection des consommateurs en Europe. Son travail se rapporte également à la transparence, à la gouvernance et à la réforme institutionnelle de l'Union européenne.

Alternatives européennes est une organisation de la société civile, transnationale, qui promeut la démocratie, l'égalité et la culture au delà de l'État-nation. Alternatives européennes cherche à construire des formes alternatives de subjectivité politique et d'action collective. Elle atteint ses objectifs par des événements publics, tels que le festival TRANSEUROPA, des actions sur la citoyenneté et les droits civiques, des campagnes, des publications et des activités de recherche. Alternatives européennes est active à travers l'Europe et dans le reste du monde, elle agit aux niveaux local, régional et transnational.

Plus d'informations sur www.euroalter.com

Citizens for Europe est un réseau créé par et pour les acteurs de la société civile européenne, afin qu'ils puissent échanger et se soutenir les uns les autres pour une Europe plus démocratique et participative.

Plus d'informations sur www.citizensforeurope.eu

Le **Mouvement Européen-France** (ME-F) est une association qui regroupe – au-delà de leur appartenance politique – les hommes, les femmes et les organisations qui souhaitent s'engager en faveur de la construction européenne. Il est un lieu permanent d'échange et de rencontre pour plus de 3 000 militants et stimule en continu le débat avec des idées neuves.

Le ME-F est doté d'un réseau à triple dimension : régionale (54 sections locales), nationale (19 Associations membres et 60 structures pilotées au sein des Eurocitoyens) et européenne (39 antennes nationales partout en Europe), qui lui permet d'organiser plus de 400 manifestations pédagogiques par an à destination de tous.

Que ce soit en tant que particulier, association ou entreprise, le ME-F vous ouvre ses portes pour donner à ses actions et à son message encore plus de poids sur la scène nationale et européenne.

Plus d'informations sur www.mouvement-europeen.eu

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2016

Essai n° 219

ISBN 978-2-84377-200-9

Mise en pages : La petite Manufacture – Delphine Mary

Conception graphique : Nicolas Pruvost

PRÉFACE

Droits, engagement et confiance des citoyens

Ce livre est une tentative pour attribuer à la citoyenneté européenne la place qui lui est due. Différentes communautés d'intérêt défendent les droits des citoyens européens, que ce soit en tentant de réformer l'Union européenne afin qu'une masse critique de citoyens y apportent leur contribution ou en organisant des échanges éducatifs pour bâtir des ponts entre les populations des 28 pays membres de l'UE. Toutes ces actions ont trait, d'une façon ou d'une autre, à la citoyenneté européenne, mais quelle est-elle exactement et où se situe-t-elle? On constate un vrai manque malgré un usage de plus en plus fréquent du terme « citoyen européen » dans toutes sortes de contextes. Et les différentes communautés d'intérêt sont rarement d'accord. Résultat : la signification que revêt la citoyenneté européenne est extrêmement fluctuante.

En 2013, les institutions européennes ont célébré le 20^e anniversaire de l'inclusion de la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht. Cet anniversaire a pris la forme d'une « année » spéciale qui n'a toutefois pas été baptisée « Année de la citoyenneté européenne ». Cela aurait été trop controversé et personne n'aurait compris de quoi il s'agissait. On a imaginé à la place une « Année européenne des citoyens » à la signification bien vague. Cette année a été l'occasion de mener une campagne de sensibilisation aux droits européens et de lancer un vaste débat sur l'avenir de l'Europe, dépourvu néanmoins d'objectif clair. Elle a ensuite été prolongée en 2014, mais aucune clarification n'a été apportée.

Afin de chercher des réponses à la question « Qu'est-ce que la citoyenneté européenne? », j'ai contacté le Rowntree Charitable Trust qui a bien voulu m'accorder une subvention pour l'écriture de ce livre. Le manque de temps – je travaillais alors pour l'ECAS (le Service d'action des citoyens européens) – et la pression des délais ont repoussé mon entreprise *sine die*. Si l'expérience pratique qui est la mienne de la citoyenneté européenne constituait un avantage, je n'ai toutefois pu véritablement me mettre à l'écriture qu'après avoir quitté l'ECAS

fin 2013. Tandis que s'effectuaient les recherches pour ce livre, la citoyenneté européenne a été confrontée à un certain nombre de « tests de tension », et a largement échoué à y répondre. Tout d'abord, il y a eu la crise financière de 2008 ; puis une crise de l'immigration et de l'asile ; et enfin le Brexit en juin 2016. Comment expliquer le paradoxe de l'absence de la citoyenneté européenne dans ces crises alors qu'elle aurait dû être invoquée comme un moyen de les surmonter ?

Se mettre en quête de la citoyenneté européenne, c'est rechercher un cadre structurant autour de ce concept. Il était inexistant et impossible à déceler à travers les initiatives officielles et éparses estampillées « citoyenneté européenne ». C'est en me plongeant dans les écrits sur le sujet et en tirant les leçons de plusieurs programmes de recherche portant sur différentes disciplines que j'ai pu écrire ce livre. Le déclic s'est produit lorsque, au contact de spécialistes, j'ai compris que la citoyenneté était toujours une question de droits, d'accessibilité et de sentiment d'appartenance, une idée qui concorde avec ce que j'ai appris sur le terrain. Les lignes directrices, présentes en annexe de cet ouvrage, sur les droits, l'engagement et la confiance des citoyens européens sont une tentative d'élaboration d'un tel cadre structurant.

Le 10 juillet 2015, la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (FPH) et sa maison d'édition (les Éditions Charles Léopold Mayer) ont organisé une réunion de réflexion autour de cet ouvrage et des suites à donner aux lignes directrices. Le bien fondé d'une approche holistique de la citoyenneté a été reconnu. Parmi les organisations présentes figuraient Alternatives européennes et le Forum civique européen, qui avaient joué un rôle au sein de l'Alliance pour l'Année européenne des citoyens 2013 (EYCA) ; cette alliance avait préconisé une approche similaire à celle présentée dans cet ouvrage. Mais comment appliquer les lignes directrices ? Il faudrait, dans un premier temps, réunir des militants, des universitaires et des décideurs politiques à l'occasion d'une université d'été. Il faudrait également réfléchir à lancer une initiative citoyenne européenne grâce à laquelle un million de citoyens issus d'un nombre significatif d'États membres pourraient adresser une requête à mettre à l'ordre du jour de l'Union européenne. Une requête qui demanderait qu'on fasse la part beaucoup plus belle à la citoyenneté européenne.

REMERCIEMENTS

Ce livre n'aurait pas pu voir le jour sans l'aide d'Amanda Cleary, ma femme, avocate spécialisée dans les traités européens. Ma fille, Alicia Cleary-Venables, a participé à certaines versions antérieures et a assuré la correction des épreuves. Je suis également très reconnaissant à Pamela Piech et à Federica Chiarella qui m'ont accompagné dans la rédaction, la mise à jour et le référencement, et à Peter Teglas qui a découvert des documents utiles pour mes recherches et m'a fait bénéficier de son approche universitaire. Lorsque la première version de ce livre a été achevée à l'automne 2015, elle a été relue par Antoine Fobe, un ex-collègue dont l'expérience dans le conseil aux citoyens pour faire valoir leurs droits européens n'a pas d'égale ; il a également rectifié certaines interprétations erronées du droit européen et ajouté quelques points. Il a aussi fourni une analyse précieuse des implications du Brexit. Inga Wachsmann, de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme, s'est elle aussi livrée à une relecture exhaustive et m'a suggéré d'approfondir la question du rôle de la société civile. Je suis très reconnaissant à ces deux spécialistes de la pertinence de leurs interventions et des améliorations qu'ils ont apportées.

J'aimerais remercier les personnes suivantes qui ont enrichi mes connaissances au fil des ans, ont fait des commentaires sur les lignes directrices sur la citoyenneté européenne ou ont contribué directement à cet ouvrage par leurs idées, leurs sources, etc. : Chiara Adamo, Onno Brower, Alain Brun, Philippe Cayla, Virgilio Dastoli, Andrew Duff, Pietro Emili, Justin Greenwood, Gerald Hafner, Jean Lambert, Angela Liberatore, Alfonso Mattera, Niccolo Milanese, Mario Monti, Giovanni Moro, Rodolphe Munoz, Rose Omondi, Stephen Pittam, Ettore Recchi, Jo Shaw, Richard Upson et Simone Veil.

INTRODUCTION

Cet ouvrage se propose de montrer que la citoyenneté européenne est une notion si diffuse, dont la signification varie tant selon les individus, qu'elle a fini par devenir une abstraction. Et pourtant, lorsqu'il s'agit de relever les défis que rencontre l'Europe, nos droits et devoirs mutuels, ou, dit autrement, l'ampleur et les limites de notre représentation en tant que citoyens non pas uniquement nationaux mais également européens, sont mis à l'épreuve. Dans quelle mesure les régions économiquement solides auraient-elles dû faire jouer leur solidarité fiscale vis-à-vis des régions plus fragiles au cours des huit années de crise économique et financière que nous venons de vivre ? Dans quelle mesure la menace russe, qui s'exprime de l'Ukraine aux pays Baltes, est-elle préoccupante pour les pays voisins ou pour l'Europe tout entière ? Dans quelle mesure la mort de milliers de demandeurs d'asile et de migrants qui tentent de rallier nos côtes doit-elle peser sur notre conscience à tous, ou relève-t-elle avant tout de la responsabilité des pays baignés par la Méditerranée et l'Adriatique ? Lorsqu'il s'agit de s'accorder à 28, les institutions européennes semblent incapables de faire plus que de contenir les crises, quand il faudrait les résoudre et proposer des perspectives d'avenir. La volonté politique de susciter une plus grande solidarité européenne est contrecarrée par la montée de l'extrême droite et d'un nationalisme exacerbé, tous deux fort susceptibles de déboucher sur du racisme et de la xénophobie. Comment préserver l'union de l'Europe autrement qu'à travers un sentiment partagé de citoyenneté commune faisant fi des frontières ? Est-ce par égard pour la souveraineté nationale que la citoyenneté européenne n'ose pas dire son nom ?

À première vue, la citoyenneté européenne semble être une structure bien improbable pour bâtir l'avenir de l'Union européenne si l'on s'en tient à la définition officielle qu'en donnent les articles 18 à 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ces articles traitent avant tout du droit à l'égalité de traitement et du droit de circuler librement au sein de l'Union

européenne, auxquels s'ajoutent des droits politiques limités dans le pays de résidence, le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au Médiateur européen et, plus récemment, le droit de présenter une initiative législative soutenue par un million de signatures. Le droit à une protection consulaire en dehors de l'Union est également mentionné. Mais il ne faut pas oublier que d'autres parties des traités, la législation et les différentes politiques forment ensemble une mosaïque en matière de citoyenneté et que celle-ci était destinée, à l'origine, à être reliée à toutes les politiques de l'Union. Nous développons dans cette introduction notre argument principal, à savoir la nécessité d'une approche plus holistique de la citoyenneté européenne. L'inconvénient d'une approche écartelée entre les différentes institutions européennes est que la notion de citoyenneté européenne est exportée sous forme de pièces détachées et perçue différemment par la société civile et les disciplines universitaires, même si les spécialistes nous ont appris que ses différentes composantes s'envisagent ensemble ou pas du tout. Il est important de réunir toutes ces pièces, car cela permet à la notion de prendre davantage corps que dans sa définition officielle. C'est également le moyen de déceler où se situent les disparités et où les réformes sont nécessaires, ce qui va en principe de pair. L'approche holistique s'exprime à travers les lignes directrices qui figurent en annexe à la fin de cet ouvrage.

LA STRUCTURE DE CET OUVRAGE¹

Dans la première partie, intitulée « À la recherche de Cendrillon », nous montrons que, grâce à un nombre grandissant de dispositions dans les traités, de normes et de pratiques, la citoyenneté européenne en est à un stade permettant de penser qu'une base saine existe pour l'élaboration d'une approche holistique. Elle s'apparente à l'heure actuelle à la Cendrillon d'avant le bal et sa rencontre avec le prince : le potentiel est bien là, mais il doit encore être reconnu.

1. Un résumé plus détaillé est disponible en annexe de ce livre (cf. p. 221).

Dans les trois premiers chapitres, ce propos est étayé à travers trois perspectives différentes : historique, juridique et pratique.

Dans la seconde partie, intitulée « On a trouvé Cendrillon », ces défis seront repris du chapitre 5 au chapitre 7 à la lumière des lignes directrices sur les droits, l'engagement et la confiance des citoyens européens.

Dans la conclusion, les réformes proposées seront présentées sous la forme d'un plan d'action en 12 points. Des propositions individuelles pourraient-elles vraiment faire la différence ? Collectivement, peut-être, à travers un nouveau contrat entre l'UE et ses citoyens. Si pareille réforme avait été mise en œuvre, l'UE aurait géré ses crises de manière plus efficace et plus démocratique, et le Royaume-Uni n'aurait peut-être pas voté le 23 juin en faveur d'une sortie de l'UE.

PLAIDOYER POUR UNE APPROCHE HOLISTIQUE DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Qu'est-ce que la citoyenneté européenne ? Phénomène inévitable, les individus voient la première citoyenneté transnationale de l'ère moderne à travers le prisme de leur propre citoyenneté nationale et de sa diversité en termes d'histoire, de géographie, d'organisation de l'État, de culture et de langue. Notre approche de la citoyenneté varie non seulement d'un pays à l'autre, mais également au sein d'un même pays ; voilà pourquoi, si un jour nous avons à partager une citoyenneté commune, celle-ci ne pourra être qu'un melting-pot de tendances libérales, républicaines et communautaristes². Dans le même temps, l'hétérogénéité des contextes et

2. Les libéraux défendent un modèle de citoyenneté « de droits », les communautaristes prônent un modèle de citoyenneté « d'appartenance » et les républicains adhèrent à un modèle de citoyenneté « de participation ». Voir Bellamy, R., Castiglione, D., Shaw, J. (eds), "Introduction: From National to Transnational Citizenship", in *Making European Citizens: Civic Inclusion in a Transnational Context*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p. 1-31.

des approches se traduit par une fragmentation accrue de l'opinion publique au sujet des questions sensibles telles que les migrations, la tolérance religieuse ou la liberté d'expression. La citoyenneté constitue-t-elle une façon de relier des communautés et des identités différentes, c'est-à-dire d'adopter une approche multiculturelle? Ou s'agit-il de forger une identité commune? La citoyenneté européenne pose, entre autres, les questions suivantes :

- Dans quelle mesure représente-t-elle une extension de notre nationalité et de notre transnationalité, *via* l'ouverture de nos citoyennetés et territoires respectifs les uns aux autres, ou une citoyenneté postnationale à part entière?
- Les droits qui vont de pair avec la citoyenneté européenne doivent-ils être accordés aux seuls ressortissants des États membres ou bien étendus à tous ceux qui résident légalement dans l'UE? Quel rapport entre les droits européens et les droits universels de la Charte des Nations unies, de la Convention européenne sur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe ou de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne?
- Comment faire en sorte que la citoyenneté européenne remplisse ses fonctions et comble le fossé existant entre les nobles principes de ces conventions et la façon dont les individus, et plus particulièrement ceux qui sont vulnérables, sont traités? Quelles sont les réformes nécessaires pour faire respecter les différents droits?
- Comment le concept de citoyenneté s'accommode-t-il des institutions européennes et des processus décisionnels de l'UE? Les citoyens pourront-ils réellement s'exprimer à travers les voies existantes accaparées par les groupes d'experts et les lobbys? Comment faire en sorte que les attentes suscitées par la perspective de pouvoir s'impliquer dans le fonctionnement de l'UE ne soient pas déçues, eu égard aux récents échecs des initiatives citoyennes européennes?
- Comment inculquer dès le plus jeune âge une notion de citoyenneté européenne reposant sur la confiance et partagée par tous, communiquer à son sujet et susciter des vocations? La citoyenneté européenne n'est-elle pas avant tout l'affaire des élites, à l'instar de l'UE? Seuls ceux qui sont relativement privilégiés, mobiles, qui ont fait des études et qui parlent les langues

étrangères, c'est-à-dire un petit nombre d'individus, profitent de ses avantages, ce qui exclut les populations plus défavorisées.

- Pourrait-on concevoir une citoyenneté européenne au sens large, c'est-à-dire ne relevant pas tant d'un territoire déterminé que de valeurs partagées et en mesure de résister à la terrible spirale du nationalisme et de la xénophobie les plus extrêmes? Peut-on imaginer une citoyenneté européenne liée à l'UE qui inclue les résidents des États membres et ne se cantonne pas à leurs ressortissants, ainsi que ceux des pays voisins?

La fascination mais aussi la frustration qui naissent de l'étude de ces questions tiennent au fait que l'on en revient toujours à la question « Qu'est-ce que la citoyenneté européenne? » et qu'il n'existe pas de réponse. Personne, seul ou collectivement, ne peut répondre. La réponse ne pourrait venir que de l'implication même des citoyens par-delà les frontières nationales et citoyennes sur au moins une génération. Reste qu'il faut trouver un point de départ commun, ce à quoi s'attelle ce livre à travers les lignes directrices sur les droits, l'engagement et la confiance des citoyens européens. Nous cherchons à savoir, notamment dans la seconde partie, dans quelle mesure ces lignes directrices sont déjà en place et pourraient être mieux suivies, et ce qu'il faudrait faire de plus. L'idée générale est que l'on ne peut répondre à la question « Qu'est-ce que la citoyenneté européenne? » car c'est une notion trop diffuse. Nous avons donc besoin d'une approche plus holistique.

À première vue, et selon une interprétation étroite des traités, on pourrait associer la citoyenneté de l'Union à des droits intervenant lorsque l'on franchit une frontière. Cela reviendrait toutefois à ne pas tenir compte des objectifs de départ et des autres droits qui figurent de-ci de-là dans les traités. La libre circulation des personnes n'est que le point de départ. Selon l'article 20 du TFUE, qui figure dans la partie intitulée « Non-discrimination et citoyenneté de l'Union », « il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Notons que la citoyenneté n'est pas subordonnée ici à un quelconque ensemble de politiques ou de droits, comme celui de se déplacer librement, si bien qu'en théorie rien n'empêche une approche plus holistique. Selon cette partie du traité, 509 millions

d'individus acquièrent un certain nombre de droits en tant que citoyens européens :

- le droit d'être traités de façon égale et de ne subir aucune discrimination en raison de la nationalité ;
- le droit de recevoir une protection contre toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ;
- le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, droit soumis à certaines conditions ;
- le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident ;
- le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires ;
- le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au Médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue ;
- le droit d'organiser ou de soutenir une initiative à travers laquelle plus d'un million de citoyens européens peuvent demander une nouvelle législation européenne.

Dans la préface du rapport sur la citoyenneté de l'Union publié en 2013 à l'occasion de l'Année européenne des citoyens, Viviane Reding, vice-présidente de la Commission européenne, écrivait : « La citoyenneté européenne est la pierre angulaire de l'intégration de l'UE. Elle devrait être à l'Union politique ce que l'euro est à l'Union économique et monétaire³. » La citoyenneté a en effet été ajoutée au traité de Maastricht au même moment que l'Union économique et monétaire. Quel sens donner toutefois à la citation ci-dessus lorsque l'on constate que, dans ce rapport qu'elle a préfacé, la citoyenneté

3. Commission européenne, *Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union*. Il est souvent fait référence aux rapports produits tous les trois ans par la Commission sur la citoyenneté de l'Union. Pour consulter le *Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union*, aller sur http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_fr.pdf

européenne était définie sur la seule base de la succincte partie des traités consacrée à la citoyenneté et à la non-discrimination ? Ce rapport n'établit aucun lien avec l'Union économique et monétaire, alors qu'il a été publié après cinq années de unes de presse se demandant si l'euro allait survivre à la crise. Nous avons là l'illustration de la façon dont la citoyenneté européenne est perçue en tant qu'aspiration et que rhétorique politique déconnectées de la réalité.

Lorsqu'en 1992, à l'initiative du gouvernement espagnol, la « citoyenneté de l'Union » a été introduite dans le traité de Maastricht, l'objectif était de rassembler les droits qui étaient disséminés dans les différents traités de l'UE. Il n'était nullement dans l'intention du gouvernement espagnol qu'un nombre restreint de droits portant essentiellement sur la libre circulation des personnes et décidés à Maastricht constitue la citoyenneté européenne ; il s'agissait au contraire de la première étape d'une « dimension évolutive » puisqu'« une Union digne de ce nom passera nécessairement par une citoyenneté européenne pleine et entière⁴ ». La citoyenneté européenne était vue comme un processus dynamique « devant inspirer toutes les politiques de l'Union ». L'objectif était de rassembler tous les droits spécifiques présents dans les traités en établissant, par exemple, une « charte des droits des citoyens qui constituerait un "catalogue" de droits à faire respecter au moyen de textes juridiques ultérieurs⁵ ». Les décideurs politiques devraient donc revenir à l'esprit de départ du concept de citoyenneté européenne, c'est-à-dire à un concept évolutif qui a été édulcoré au fil des négociations⁶. Ce qui implique toutefois une nouvelle révision des traités.

4. SN/2614/90 et SN/4811/90 (documents officiels). L'idée des lignes directrices présentes dans le livre s'inspirent des propositions initiales en matière de citoyenneté européenne formulées par la délégation espagnole à la conférence intergouvernementale sur l'union politique. Documents : 2614/90, SN/3940/90, SN/4811/90, CONF-UP 1731/91, CONF-UP 1807/91, CONF-UP 1800/91. Grâce au secrétariat du Conseil des ministres, cet ensemble de documents a pu être obtenu à la suite d'une demande déposée en vertu de la réglementation sur l'accès aux documents.

5. *Ibid.*, 9.

6. L'article demandant que la Commission rédige un rapport tous les trois ans sur l'évolution de la citoyenneté européenne et fasse des propositions adaptées (il s'agit aujourd'hui de l'article 25) était en première position sur la proposition de départ, mais il s'est retrouvé à la fin dans le traité tel qu'il a été accepté. Nous y ferons souvent référence dans cet ouvrage. Il est disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

L'article 25 du TFUE demande l'approbation du Parlement européen et l'unanimité du Conseil pour ajouter de nouveaux droits. Il serait nécessaire de réformer cela afin de pouvoir utiliser la procédure législative ordinaire selon laquelle le Parlement européen peut amender les propositions et décisions prises à la majorité par le Conseil⁷. L'une des leçons que nous enseigne l'histoire est que les véritables avancées en direction de la citoyenneté surviennent lorsque le processus décisionnel classique est utilisé.

La liste des droits présente dans les articles 18 à 25 du TFUE est incomplète. Elle porte essentiellement sur les droits liés à la liberté de mouvement au sein de l'UE, mais pas uniquement. Alors pourquoi passer sous silence les autres droits dont on peut se prévaloir indépendamment de tout mouvement vers un autre État membre? L'égalité des sexes et l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un même travail (art. 157) pourraient ainsi figurer au côté de l'interdiction formelle de toute discrimination exercée en raison de la nationalité (art. 18). De même, tandis que la définition officielle de la citoyenneté européenne confère le droit d'adresser une pétition au Parlement européen et le droit de s'adresser au Médiateur – une fonction créée par le traité de Maastricht –, c'est ailleurs dans le traité que l'on trouve le droit d'accès aux documents, pourtant de même nature que les précédents (art. 15). Les modifications les plus récentes, introduites par le traité de Lisbonne, rendent la Charte des droits fondamentaux légalement contraignante, plaçant la citoyenneté européenne au sein du cadre plus large constitué des droits universels et traditionnels et des droits économiques et sociaux, plus récents, ainsi que des droits en matière de protection environnementale, sociale, du consommateur et de la santé publique. Le processus de rapprochement des législations nationales afin de créer un marché intérieur et un espace de liberté, de justice et de sécurité offre lui aussi un contexte propice au développement de la citoyenneté européenne. Cet ouvrage plaide pour une tentative de rassemblement de tous les éléments des traités, des lois et des normes liés à la citoyenneté européenne.

7. Voir l'article 294 du TFUE sur la procédure de codécision sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

Argument supplémentaire en faveur d'une telle mesure : la citoyenneté européenne doit se conformer aux remaniements introduits qui ont supprimé les trois piliers autour desquels étaient élaborées les politiques (l'UE classique encadrée par les affaires intérieures et la justice d'un côté et la politique étrangère de l'autre) pour n'en faire qu'un.

Cette position a de fortes chances d'être accueillie par des réactions sceptiques : à quoi bon ? Quel intérêt y aurait-il à tenter de rassembler les différents éléments de la citoyenneté européenne ? En ces temps de doute croissant de la part du grand public à l'égard du projet européen, les institutions européennes mettent l'accent sur un impact et des résultats immédiats au détriment des idéaux à long terme. On pourrait avancer que l'histoire sera de toute façon du côté de la citoyenneté européenne, voire de la citoyenneté mondiale, qui se renforce naturellement à travers la pratique. Notre sens de la citoyenneté s'est bien développé depuis nos villages et nos villes jusqu'à la nation et au-delà. L'ampleur de notre interconnectivité est de plus en plus palpable à mesure que nos origines et nos schémas migratoires se révèlent à nous. La citoyenneté doit donc avancer au rythme toujours plus soutenu de la prise de décision collective de nos gouvernements, si incontournables sur fond de fragilité du système financier international, de changement climatique et de menaces pour notre sécurité⁸. Une certaine forme de cosmopolitisme est actuellement en train de s'ancrer en nous grâce aux réseaux sociaux, aux voyages moins chers et à l'émergence dans le monde d'une classe sociale davantage instruite qui, d'un pays à l'autre, partage les mêmes préoccupations et les mêmes envies d'agir. Dans une publication d'Alternatives européennes intitulée *Les Caravanes Transeuropa : connecter les voix locales alternatives*, on pouvait lire la définition suivante d'un citoyen :

« Un citoyen est par définition quelqu'un qui, dans la droite ligne de la philosophie des Lumières, se soucie de sa communauté en respectant le bien commun. C'est quelqu'un qui entreprend de trouver des solutions (locales ou globales) en toute indépendance et les met

8. Held, D., *Models of Democracy*, 3^e éd., Cambridge, Polity Press, 2006.

en pratique. Cette personne, que les autres ont bien évidemment à cœur d'imiter, sème les graines d'un changement sociétal de grande ampleur⁹. »

Les actes de citoyenneté déboucheront sur la création par la base d'une citoyenneté commune. Malheureusement, les gouvernements et les partis politiques classiques semblent souvent à mille lieues de ces actes citoyens et démocrates accomplis à l'échelle tant locale que mondiale. De leur côté, ceux-ci manquent souvent de coordination, d'impact et de continuité, et d'un sentiment de citoyenneté partagée chez les militants mais aussi chez ceux qui ne font rien. Le dernier chapitre avance l'idée que c'est à une société civile militante d'être le vecteur de la citoyenneté européenne, mais elle ne pourra y parvenir que si ses demandes se traduisent par des réformes institutionnelles. Un consensus sur le sens de la citoyenneté européenne permettrait de forger des alliances entre les organisations de la société civile, les universitaires et les décideurs politiques.

On pourrait avancer la montée récente du nationalisme et de l'euro-scepticisme pour contrer l'argument selon lequel la citoyenneté européenne se fera d'elle-même. Bien que différent du racisme et de la xénophobie, le nationalisme exacerbé peut très bien se banaliser au point que ces derniers finissent par figurer dans les discours classiques, ouverts ou codés des mouvements et des personnalités politiques populistes. Notre interconnectivité, mise au jour par la crise économique et financière de ces huit dernières années, a provoqué chez certains une quête de citoyenneté à l'opposé de celle qui est censée dépasser la notion de pays : un repli compréhensible vers sa forme la plus connue a alors été opéré, celle qui est associée à la protection de l'État, si aléatoire soit-elle, dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des prestations sociales et de la retraite, entre autres. Pour beaucoup, non seulement la citoyenneté n'est pas compatible avec les institutions européennes, mais les avantages les plus précieux qu'elle confère sont menacés par l'« austérité » et l'Europe. La percée du nationalisme de droite constitue le principal moteur de la représentation accrue des partis euro-sceptiques qui

forment une importante minorité au Parlement européen depuis les élections de 2014. La citoyenneté européenne a les moyens d'offrir un solide contrepoids à la recrudescence du nationalisme. Mais pour que cela soit le cas, nous n'avons d'autre choix que de travailler à mieux définir le concept afin qu'il relève d'une responsabilité partagée.

Les tensions entre ces deux formes de citoyenneté sont à bien des égards au cœur des défis que rencontrent l'Europe et l'Union européenne. Lorsque la citoyenneté européenne a été ajoutée aux traités de l'UE à Maastricht parallèlement à l'Union économique et monétaire, l'un des objectifs était qu'elle contrebalance les tendances de plus en plus technocratiques et purement économiques de la construction européenne. Avec le déclenchement de la crise financière et de la crise de l'euro en 2008, la citoyenneté européenne a perdu beaucoup de sa pertinence, sauf pour les demandeurs d'emploi issus de pays plus durement touchés qui ont pu chercher du travail dans des pays davantage épargnés. L'une des conséquences, toutefois, de cette crise et des unes des journaux consacrées aux multiples sommets de chefs d'État et de gouvernement a été de montrer l'étendue de notre interconnectivité et de créer une sphère publique européenne. Il s'agit néanmoins d'une sphère abritant des forces centrifuges : celles de citoyens d'un pays contribuant au sauvetage d'autres pays, celles de citoyens de pays bénéficiant de prêts à des conditions souvent inacceptables ou encore celles de pays en marge ou en dehors de la zone euro mais conscients de l'importance de bien gérer la crise pour l'avenir. Dès lors, il n'est guère surprenant que l'on soit parvenu à un accord en juillet 2015 pour garder la Grèce dans la zone euro, mais que cet accord n'ait satisfait personne. La problématique européenne est devenue nationale lorsque les créanciers de la Grèce se sont mis d'accord sur le plus petit dénominateur commun et sur une ligne dure qui s'est traduite par une incompatibilité entre les exigences d'une monnaie unique et les décisions démocratiques prises par le peuple grec lors des élections et du référendum.

Les limites d'une citoyenneté européenne pas assez affirmée et trop diffuse pour susciter un sentiment de solidarité de part et d'autre de l'Europe et des valeurs communes ont éclaté au grand jour en 2015, lorsque l'Europe s'est retrouvée confrontée à plusieurs

9. Pour en savoir plus : <https://euroalter.com/fr/projects/le-pacte-citoyen>

crises à la fois qui, bien qu'elles aient toutes eu des répercussions à l'échelle du continent, ont exercé un impact différent selon les régions. Le spectacle tragique de milliers de migrants ayant trouvé la mort en voulant rallier les côtes européennes a touché l'ensemble du continent, mais il a eu un effet plus fort sur les pays du sud et de l'est que sur ceux du nord de l'Europe ; là encore, si l'émotion a été partagée par tous, elle n'a pas nécessairement eu d'effet unificateur. L'opinion publique est également apparue plus divisée qu'unie derrière une même vision des valeurs européennes, même si l'image d'un enfant mort sur une plage a fait le tour du continent. Résultat : les réactions des gouvernements ont été diamétralement opposées, certains érigeant des clôtures et fermant leurs frontières tandis que d'autres collaboraient avec leurs voisins. Pourquoi le Royaume-Uni a-t-il ainsi fait preuve d'aussi peu de générosité par rapport à l'Allemagne dans l'accueil des demandeurs d'asile ?

Si la Commission fait ce qu'elle peut pour encourager une approche à l'échelle européenne, notamment en instaurant un partage des charges et un système de quotas pour la répartition des demandeurs d'asile, elle est dépassée par la multiplication des demandes et par les désaccords concernant la gestion des frontières externes de l'espace Schengen. Cette situation l'a poussée à formuler des propositions pour l'instauration de gardes-côtes et de gardes-frontières européens, qui sont soutenues par certains gouvernements et rejetées par d'autres¹⁰.

L'absence de réponse commune aux demandes d'asile et aux migrations ainsi que les attaques terroristes survenues à Paris le 13 novembre 2015 soumettent l'espace Schengen et ses frontières internes ouvertes à de nouvelles pressions au sein de l'UE. On peut avancer que les frontières ouvertes vont être maintenues puisque seulement huit États ont rétabli les contrôles à l'intérieur de l'espace¹¹. Le gouvernement néerlandais a proposé un mini-Schengen

10. COM(2015) 671 final du 15.12.2015.

11. Guild, E., Brouwer, E., Groenendijk, K., Carrera, S., *What is happening to the Schengen borders?*, CEPS, "Liberty and Security in Europe", n° 86, 16 décembre 2015. Disponible sur www.ceps.eu/publications/what-happening-schengen-borders

qui a aussitôt été rejeté par les nouveaux États membres d'Europe centrale et de l'Est. Il n'en reste pas moins que l'avenir de l'un des dispositifs les plus populaires mais aussi les plus controversés de l'UE est menacé.

Pour la première fois depuis la fin de la guerre froide, l'Europe semble vulnérable face aux dangers extérieurs. Mais les populations du nord et du sud du continent partagent-elles les mêmes craintes que celles des nouveaux États membres d'Europe centrale et de l'Est au sujet des menaces russes en Ukraine et dans les pays Baltes, où elles sont représentées en minorité ? Les défis que doit relever l'Europe posent, d'une façon ou d'une autre, la question de l'importance et des limites de la solidarité. Comment les relever alors que chaque gouvernement ne représente que son propre Parlement et son propre électorat et ne donne, dans le même temps, aucune dimension européenne à la citoyenneté ? Vu sous le seul angle de la citoyenneté nationale, l'impact de ces défis semble si inégal que l'intérêt commun en devient moins évident. Il faudrait pourtant, pour les relever, en avoir pleinement conscience et obtenir le soutien de tous.

L'APPROCHE DISPARATE DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE PAR LES INSTITUTIONS DE L'UE, LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LE SECTEUR DE LA RECHERCHE

Les institutions européennes

Dans ce contexte, il est clair que l'éparpillement des approches et des politiques en matière de citoyenneté européenne a pour effet de l'affaiblir et de la marginaliser. On pourrait attendre des institutions qu'elles montrent l'exemple, étant donné que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a créé une citoyenneté à part entière et en a fait un « statut fondamental ». Dans les faits, les compétences en la matière sont éparpillées entre les différentes institutions. Cela signifie – et c'est inévitable – que les droits dans ce domaine sont prédominants et qu'ils sont davantage développés que les autres aspects de la citoyenneté. Leur traitement par la Commission est également fragmenté : la liberté de mouvement et

les droits de séjour sont confiés aux directions générales des affaires intérieures et de la justice, le travail et la sécurité sociale à celle de l'emploi et des affaires sociales, la reconnaissance des qualifications professionnelles à celle du marché intérieur, tandis que les programmes d'échanges et les dispositions institutionnelles en lien avec l'accès des citoyens à l'UE sont traités ailleurs encore. Un pas en direction d'une approche plus holistique a été fait au cours de la Commission précédente (2009-2014), lorsque Viviane Reding occupait le poste de vice-présidente et de commissaire en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté. Avec la nouvelle Commission (2014-2019), cependant, les responsabilités semblent être encore plus éparpillées. Puisque c'est de la Commission qu'émanent toutes les initiatives législatives et politiques, c'est elle et seulement elle qui peut rendre l'approche officielle de la citoyenneté européenne plus ou moins holistique ou parcellaire. En théorie, les vice-présidents se devant de coordonner les équipes de commissaires, Frans Timmermans pourrait jouer un rôle en tant que vice-président en charge de la citoyenneté européenne et successeur de Viviane Reding.

Au Parlement européen, où les députés sont directement élus par les citoyens et ont donc des comptes à leur rendre, les responsabilités sont également éparpillées à cause du rôle prédominant des commissions spécialisées en charge des libertés civiles, de l'emploi et des affaires sociales, du marché intérieur, de la culture et de l'éducation. Cette approche se traduit également dans différents comités d'experts du Conseil des ministres. Il est donc difficile de ne pas en conclure que les structures et la culture administrative de l'UE datent aujourd'hui encore d'une période révolue où les individus étaient divisés par catégories de population, d'âge, de sexe ou de profession. L'UE a du mal à établir un lien avec ses citoyens en tant que tels, même si on observe des progrès dans ce domaine, comme nous le verrons à la fin de cette introduction.

La société civile

Rien n'empêche en théorie la société civile ni les chercheurs d'accepter le besoin qu'a la Commission, à la fois en tant qu'initiatrice de la législation et que gardienne des traités, d'adopter une approche ciblée et spécialisée et, parallèlement, d'en développer une plus

holistique pour leur propre compte. Dans la pratique, toutefois, la Commission détermine les orientations du débat législatif et, dans les secteurs autres, elle influe sur le comportement des parties intéressées puisque c'est elle qui finance les programmes d'échanges, les projets de recherche et ceux en lien avec la société civile. Les organisations de la société civile (OSC) peuvent-elles apporter une dimension plus holistique à la citoyenneté¹²? Le problème est que, le plus souvent, elles sont nettement plus efficaces lorsqu'elles représentent une catégorie bien précise de la population ou défendent une cause unique que lorsqu'elles embrassent une cause plus générale comme la citoyenneté. Lorsque la citoyenneté de l'Union a été ajoutée au traité de Maastricht, il s'agissait avant tout d'une initiative descendante. L'attention de la société civile a alors été dirigée vers l'ajout de nouveaux domaines d'activité spécifiques de l'UE : la santé publique, la protection du consommateur, la culture, l'éducation, la jeunesse, ainsi que de nouveaux pans de la politique sociale et environnementale. Rétrospectivement, cette orientation délibérée vers des politiques plus sectorielles était sans doute malvenue. Depuis, la citoyenneté européenne s'est davantage développée et a pris une dimension juridique plus importante que les domaines de compétence flous ajoutés à Maastricht. Il n'en reste pas moins que, pour que les OSC soient d'efficaces défenseurs, elles ont besoin d'interlocuteurs et il n'en existe aucun en matière de citoyenneté européenne.

12. La société civile appartient au troisième secteur. Celui-ci – le secteur des citoyens – est différent des deux autres, à savoir le secteur des pouvoirs publics et celui du privé. Il repose sur les citoyens qui décident librement de s'associer entre eux, à la fois pour soutenir une cause commune auprès des puissances en place et pour répondre à certains besoins, notamment en matière de protection des plus vulnérables dans la société. Présent dans tous les domaines de l'activité humaine, le troisième secteur est vecteur de changement et s'exprime aussi bien à travers des associations bénévoles qu'à travers la société civile ou l'économie sociale. Sa portée peut être locale comme globale et ses objectifs peuvent être l'entraide comme la philanthropie. Mais la partie immergée de cet apparent éclectisme cache des organisations qui se battent pour obtenir la participation de leurs membres et pour s'impliquer dans des causes suscitant un intérêt public plus large. Elles partagent également des valeurs liées à la solidarité et au respect des droits de l'homme et de l'État de droit, ce qui passe par le droit et le devoir de défendre la liberté d'association, garante de ces valeurs.

La société civile se heurte donc à des obstacles qui l'empêchent de défendre pleinement la cause de la citoyenneté européenne :

La difficulté à obtenir un consensus et à former une coalition

Étant donné la tendance qu'ont les OSC à opter pour une seule cause ou pour un objectif clair, la défense de la citoyenneté européenne nécessite qu'elles bâtissent des coalitions pour être efficaces. Mais ce n'est pas simple car, bien souvent, les associations, et notamment celles qui s'occupent des droits des migrants, sont sceptiques quant à une citoyenneté qui fait la distinction entre les ressortissants de l'UE, qui jouissent de ce statut, et les « ressortissants de pays tiers ». Les organisations de la société civile sont riches de savoir-faire et de convictions, mais il est difficile de les rassembler. Même les organisations à visée plus générale doivent se spécialiser dans les droits, la participation ou l'éducation civique, par exemple. On observe même deux communautés d'intérêt bien distinctes autour des démarches participatives, d'un côté (chapitre 7, 1^{re} partie), et des initiatives citoyennes européennes, de l'autre (chapitre 7, 2^e partie), même s'il s'agit de deux moyens différents pour parvenir à la même fin : accroître la participation des citoyens aux affaires européennes. Les coalitions ou les organisations parapluies servent généralement à pallier ces différences, mais elles manquent souvent de temps et de ressources pour obtenir autre chose qu'un accord sur le papier.

Le manque d'interlocuteurs dans les institutions de l'UE

Il serait trompeur de considérer le troisième secteur, qui inclut la société civile, comme totalement indépendant des deux autres, celui des pouvoirs publics et celui du privé. Pour être efficaces, les OSC ont besoin d'alliés dans les administrations qui soient à la hauteur. Dans le secteur de l'environnement, par exemple, cette alliance existe avec une administration de niveau européen, une commission parlementaire spécialisée et des réunions régulières des ministres de l'Environnement, ce qui débouche sur un processus décisionnel législatif efficace. Les progrès sont rendus possibles par des ententes plus ou moins explicites entre des organisations non gouvernementales et des agents de la fonction publique ou des représentants élus (souvent pour contrebalancer le lobbying

du secteur privé). Les associations environnementales sont réunies sous l'appellation « Green 10 ». Dans les secteurs ayant un impact sur la citoyenneté européenne, en revanche, les interlocuteurs se présentent sous forme de multiples unités de petite taille qui n'ont guère de pouvoir et se débattent au milieu d'administrations plus imposantes endossant d'autres responsabilités telles que la justice, la sécurité, le marché intérieur ou les migrations. Ainsi noyée, la citoyenneté européenne relève de la responsabilité de tous et de personne et doit se démener pour trouver des soutiens politiques. Dans un contexte institutionnel aussi peu actif et disparate, il est donc étonnant de voir à quel point l'expression « citoyenneté européenne » revient souvent dans les discours officiels.

Le manque de ressources allouées à la citoyenneté européenne

Il s'ensuit que le financement des différents aspects de la citoyenneté européenne se fait à petite échelle et sur plusieurs fronts. Dans le chapitre 7, nous soulignons ainsi que l'échec des initiatives citoyennes européennes est autant dû à leur absence de viabilité économique qu'au processus bien trop complexe de collecte des signatures. Le programme « L'Europe pour les citoyens » est le plus faible de tous les programmes de l'UE et n'alloue que 25 millions d'euros par an à des projets de faible dimension organisant des rencontres entre les citoyens autour de deux grands thèmes : « Une mémoire européenne » et « Engagement démocratique et participation civique¹³ ». Un certain nombre de subventions de fonctionnement sont accordées à des associations pro-Europe comme le Mouvement européen ou à des think tanks. Pour réellement soutenir la citoyenneté européenne, il faudrait apporter des changements au programme cité ci-dessus afin que l'accent soit mis moins sur les projets individuels et plus sur la création d'une sphère publique européenne chargée de faire le lien entre les initiatives de chacun.

En dépit de ces obstacles, nous reviendrons plus en détail dans le dernier chapitre sur le rôle que la société civile pourrait jouer

13. Pour en savoir plus sur le programme « L'Europe pour les citoyens », aller sur http://ec.europa.eu/citizenship/europe-for-citizens-programme/index_fr.htm

en créant une large coalition autour du concept de citoyenneté européenne.

Le secteur de la recherche

En l'absence de positionnement clair de la part des institutions européennes et de la société civile en matière de citoyenneté européenne, le secteur de la recherche en souligne les manques tout en ayant pour délicate tâche de dépasser cette approche fragmentée. Les services qui commandent des travaux de recherche ont tendance à privilégier un aspect particulier de la citoyenneté européenne en lien avec leurs domaines d'action. Cet aspect est censé correspondre à certaines disciplines universitaires ou à certains centres d'intérêt dans les secteurs de la législation, des sciences politiques ou de la sociologie européennes, mais il peut aussi s'agir d'histoire, de philosophie, de géographie ou d'autres disciplines. Le programme européen pour la recherche Horizon 2020 permet toutefois de développer des approches multidisciplinaires de grande ampleur¹⁴. Malgré ces tentatives, on note l'existence de communautés de recherche et de cercles d'intérêt différents selon qu'il s'agit d'une approche de la citoyenneté centrée sur les droits, de la citoyenneté européenne et de la sphère publique ou des problématiques culturelles plus larges que sont l'identité et le sentiment d'appartenance. Ces sujets correspondent aux disciplines universitaires et aux publications spécialisées qui offrent des débouchés à la recherche. La nature floue et disparate de la citoyenneté européenne a suscité une production plus soutenue de la part du secteur de la recherche, désireux de découvrir ce qu'elle est et ce qu'elle peut devenir, que si la question faisait davantage consensus. Cette approche multidisciplinaire reste toutefois l'exception plutôt que la règle et elle masque l'une des principales leçons que nous enseignent les spécialistes au sujet de la citoyenneté et de la démocratie : au même titre que n'importe quelle citoyenneté, les différents aspects de la citoyenneté européenne sont liés.

14. BEUCITIZEN est le nom du programme de recherche de grande ampleur actuellement mené par l'université d'Utrecht. Voir <http://beucitizen.eu>

Conséquence : le manque de communauté d'intérêt autour de la citoyenneté européenne

Des cercles d'intérêt sont mis en place autour de certaines initiatives politiques ou législatives, et on observe une fertilisation croisée entre les acteurs des institutions européennes, de la société civile et du monde universitaire. Il n'existe malheureusement aucune communauté de ce type autour des questions fondamentales soulevées par la citoyenneté européenne en tant que telle. On a notamment pu s'en rendre compte en 2013 lorsque l'Union européenne a organisé l'Année des citoyens pour fêter le 20^e anniversaire de l'inclusion de la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht. Pour les institutions de l'UE, l'objectif premier était de sensibiliser aux droits des Européens. Pour les organisations de la société civile, regroupées en alliance, cette année ne devait pas « se cantonner aux droits des individus, mais mettre l'accent sur les valeurs », la citoyenneté devant être le thème transversal de toutes les politiques de l'UE. Le troisième courant était plus politique : une série d'assemblées publiques organisées par la Commission dans les 28 États membres afin de débattre de l'avenir de l'Europe à l'approche des élections européennes de 2014. Une approche plus holistique aurait permis de réunir ces trois courants complémentaires afin d'illustrer les différentes facettes du sujet. Au lieu de cela, ils sont apparus flous et sans lien les uns avec les autres, et l'Année n'a eu que peu d'impact. Début 2013, les résultats d'une enquête européenne montrant les progrès accomplis par l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme en Europe ont été publiés¹⁵. Il aurait toutefois été difficile pour n'importe quel professeur de s'appuyer sur le contenu de cette année spéciale afin d'expliquer ce qu'est la citoyenneté européenne.

L'actuelle approche de la citoyenneté européenne, très diffuse, présente donc des inconvénients qui font que le sujet reste sous-estimé, voire invisible. Parallèlement à cela, la fragmentation des politiques

15. Eurydice, *Citizenship Education in Europe* [en ligne], Bruxelles, Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture (EACEA), 2012. Disponible sur <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/>. Ce rapport examine la mise en œuvre par les 28 de l'UE de la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme.

empêche la création d'une communauté d'intérêt multidisciplinaire et transversale. Pour autant, une approche plus holistique n'aurait pas nécessairement un impact immédiat. Il est possible de soutenir et d'encourager la citoyenneté, mais il n'existe pas de solution rapide. Ce n'est pas un robinet que l'on peut ouvrir ou fermer. Voici néanmoins trois arguments en faveur d'une telle approche :

Ce qui se cache derrière les différentes composantes de la citoyenneté gagne en visibilité et en influence

Le but des lignes directrices sur les droits, l'engagement et la confiance des citoyens européens est de dépasser l'approche étreinte de la citoyenneté européenne livrée par les articles 18 à 25 du TFUE et de rassembler les différents éléments éparpillés entre d'autres parties des traités, les politiques et les programmes. L'Union européenne a progressé dans son approche de la citoyenneté sous l'angle des droits. Il faut donc donner la priorité aux deux autres dimensions, car elles risquent d'être éclipsées par des procès très médiatisés et par le débat politique sur le droit de circuler librement et sur les politiques migratoires. Grâce à la présence de ces trois dimensions dans les lignes directrices, on prend conscience que, contrairement à ce qu'on aurait pu croire, des progrès ont été faits dans l'élaboration d'une citoyenneté européenne et dans la création de citoyens européens, ou qu'au moins les fondations en ce sens ont été jetées. Le lecteur trouvera en outre des exemples de lieux où des réformes européennes ont eu un effet multiplicateur et ont débouché sur des initiatives nationales. Un effort de consolidation pourrait ainsi servir de socle à une éducation à la citoyenneté européenne, par exemple.

Il devient plus facile de repérer dans quels secteurs des réformes sont nécessaires

En rassemblant tout ce qui existe sur un sujet, on voit dans quels domaines l'approche progressive de la citoyenneté européenne a laissé des zones vierges. L'approche groupée, par opposition à l'approche unitaire, laisse mieux entrevoir la vraie nature du statut de citoyen européen : inachevée et en devenir. Pourquoi, par exemple, le droit politique à la liberté de mouvement est-il garanti à l'occasion d'élections secondaires et pas lors des élections qui importent

vraiment, c'est-à-dire lors des élections nationales? Pourquoi certaines voies d'accès et de communication entre l'Union européenne et les citoyens ne sont-elles pas obligatoires quand d'autres sont juridiquement contraignantes? Il apparaît également évident que les réformes destinées à impliquer les individus dans la construction européenne ne doivent pas être considérées isolément, mais comme un ensemble de moyens différents de créer une sphère publique européenne. Il va alors de soi que, pour que ces réformes fonctionnent et créent une citoyenneté reposant sur l'égalité des chances, chacun doit être informé et instruit en tant que citoyen européen et avoir la possibilité de participer à un programme d'apprentissage européen permanent. Pareils objectifs peuvent sembler ambitieux, mais aucune de ces propositions ou presque ne nécessite de réforme des traités : il s'agit davantage de consolider et de transformer ce qui existe déjà¹⁶.

La recherche sur la citoyenneté suggère une approche plus holistique

Une approche holistique et non pas diffuse réduirait l'écart entre la façon dont les décideurs politiques voient la citoyenneté européenne et la façon dont elle est perçue par les universitaires. « Une bonne définition de la citoyenneté intègre les notions de droits, d'accès et d'appartenance¹⁷. » Une citoyenneté européenne cantonnée aux droits serait une citoyenneté d'« opportunistes » dépourvue de responsabilité et peu susceptible de se développer, car manquant de moyens d'accéder aux dirigeants pour, par exemple, réclamer le renforcement et un meilleur exercice de ces droits. Une citoyenneté limitée à la participation manquerait de réelle substance, vidée qu'elle serait des droits qu'elle confère et qui sont l'une de ses caractéristiques principales. Ainsi, dans *La Constitution de l'Europe*, Jürgen Habermas distingue lui aussi « trois pierres angulaires qui, d'une

16. Seule exception dans les lignes directrices : la proposition visant à modifier la clause évolutive en elle-même (art. 25 du TFUE) pour qu'il soit plus facile d'ajouter de nouveaux droits et programmes en matière de citoyenneté.

17. Shaw, J., *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, Institut universitaire européen (IUE), document de travail RSCAS 2010/60, San Domenico di Fiesole, IUE, 2010.

manière ou d'une autre, doivent nécessairement être présentes dans l'anatomie de toute entité démocratique commune¹⁸». Il poursuit en définissant cela comme le processus au travers duquel nous nous accordons des droits les uns aux autres et nous répartissons le pouvoir en vue de la prise de décision collective, et nous servons pour cela du « médium d'intégration d'une solidarité civique qui peut s'inscrire dans un cadre étatique ou supraétatique ». La citoyenneté européenne, bien évidemment, est le parent pauvre de l'Europe, mais elle s'appuie sur des caractéristiques propres aux trois éléments constitutifs qui sont à la fois présentes dans l'Union européenne d'une façon ou d'une autre, mais aussi absentes dans bien des domaines où des réformes seraient nécessaires.

Selon les lignes directrices, cette approche holistique devrait être entérinée par les institutions européennes et devenir légalement contraignante. Sa mise en œuvre devrait incomber à un vice-président de la commission en charge de la citoyenneté européenne et de la communication. S'agit-il d'une demande réaliste ? À moyen terme, sans doute, à condition que les décideurs de l'UE se tournent vers la citoyenneté pour apporter des solutions aux difficultés internes et externes que l'Europe rencontre aujourd'hui. On observe également, au sein du processus décisionnel européen, des signes indiquant qu'une approche moins diffuse est en train de voir le jour.

Premier point : l'idée du « guichet unique » où les individus pourraient obtenir une première réponse à toutes leurs questions sur l'Europe. Si les responsabilités en matière de politiques et de respect des droits européens sont le fait de services spécialisés, la Commission est toutefois consciente que les individus se présentent souvent avec un ensemble de questions portant tout à la fois sur la liberté de mouvement et de séjour, les droits sociaux, la recherche d'emploi ou la reconnaissance de leurs qualifications. Elle a donc décidé de travailler à l'élaboration de ce que l'on appelle un « système en cascade » selon lequel le citoyen est d'abord informé, puis conseillé, avant que les problèmes résiduels ne soient résolus. Ce système s'est traduit par la mise en place du service « Europe Direct »

et de 800 points d'information à travers l'Europe, par la mise à disposition de guides détaillés sur le site « L'Europe est à vous » et par toutes sortes d'informations sur le site Europa, le tout accompagné de services de conseil et d'aide à la résolution de problèmes tels que « L'Europe vous conseille » et Solvit. La navigation entre les liens menant aux services d'aide s'adresse toutefois aux citoyens expérimentés et bien informés.

Second point : depuis l'ajout de la citoyenneté européenne au traité de Maastricht, on observe un mouvement en direction d'une législation plus généraliste et consolidée, à l'image de l'évolution de la liberté de mouvement des individus qui a d'abord concerné les travailleurs, avant d'être étendue à d'autres catégories de la population. C'est ainsi que la directive 2004/38 sur la liberté de circulation des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles rassemble neuf éléments distincts de la législation précédente portant sur différentes catégories de population et différentes circonstances. Une approche semblable, quoique moins morcelée, a été développée en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles, tandis que la réglementation sur la coordination des droits à la sécurité sociale couvre désormais toutes les catégories de population, y compris les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union. Enfin, les trois derniers rapports sur la citoyenneté de l'Union, que la Commission doit publier tous les trois ans en vertu de l'article 25 du TFUE, ont fait l'objet d'une large consultation et suscité une coordination accrue entre les différents services¹⁹. L'heure est donc venue de bâtir une citoyenneté européenne holistique. Le problème est que les décideurs de l'UE ont besoin dès à présent qu'un sentiment de citoyenneté commune plus fort existe, alors qu'il faudra au moins une génération pour lui donner corps. Mais en se projetant au-delà de la gestion court-termiste de la crise, on peut encourager les mesures prises dans cette direction, ainsi que le rassemblement de la société civile, des universitaires et des décideurs politiques derrière la poursuite de cet objectif à si long terme.

18. Habermas, J., *La Constitution de l'Europe*, Gallimard, 2012, p. 84-85.

19. Voir http://ec.europa.eu/justice/citizen/index_fr.htm. C'est grâce à une réclamation de l'ECAS auprès du Médiateur européen que la Commission a introduit une consultation publique sur le rapport sur la citoyenneté.

PREMIÈRE PARTIE
À LA RECHERCHE
DE CENDRILLON

I. COMMENT LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE A-T-ELLE VU LE JOUR DANS LE CONTEXTE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Avant de répondre à cette question, il est nécessaire de rappeler brièvement que la notion de citoyen de l'Europe remonte bien plus loin que n'importe quel arbre généalogique. Cette notion existe indépendamment de l'Union européenne, mais c'est dans ce contexte qu'elle a pris forme. La reconnaissance officielle de la citoyenneté européenne n'est pas sortie de nulle part pour figurer dans le traité de Maastricht, il y a vingt-quatre ans de cela ; elle est le fruit du travail de la première génération d'architectes de l'Union européenne¹. Nous constaterons dans ce chapitre que différentes voies ont conduit au traité de Maastricht. Comme nous venons de le voir, tous les trois ans, la Commission publie un rapport sur la citoyenneté de l'Union. On peut ainsi lire dans le troisième opus : « La citoyenneté de l'Union est, simultanément, source de légitimation du processus d'intégration européenne, de par le renforcement de la participation des citoyens, et élément fondamental pour la création d'un sentiment d'appartenance des citoyens à l'Union européenne, d'une véritable identité européenne » (Com(2001) 0506)². Les responsables politiques utilisent souvent l'expression « citoyenneté de l'UE ». Toutefois, la prise de conscience que l'on est un citoyen européen naît davantage d'une identification à notre continent et à ce que nous avons en commun qu'elle n'est suscitée par l'Europe en tant qu'ensemble d'institutions et de droits.

1. Pour une perspective historique, nous recommandons particulièrement Willem Maas, Paul Magnette et Antje Wiener, entre autres auteurs pouvant offrir un complément de lecture.

2. « COM(2001) 0506 final. Troisième rapport de la Commission sur la citoyenneté de l'Union », 2001.

La citoyenneté européenne est une notion bien plus ancienne que la naissance de l'Union européenne ; elle puise ses origines dans la Grèce et la Rome antiques qui en avaient chacune leur propre version, qu'il s'agisse des citoyennetés des territoires alliés ou d'une citoyenneté pleinement transnationale. Après sa conversion au christianisme sur le chemin de Damas, saint Paul a pu faire valoir son droit, en tant que citoyen romain, d'être jugé à Rome. L'attrait de la démocratie grecque et les droits et libertés dont jouissaient les citoyens romains ont été des éléments de référence dans l'incessant combat que les individus ont livré, des siècles durant, pour la liberté et la démocratie, un combat marqué notamment par la Grande Charte d'Angleterre, l'*habeas corpus* et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de la Révolution française. Ces avancées ont à leur tour inspiré les déclarations et les conventions des Nations unies ainsi que la Convention européenne sur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui met l'accent sur la réconciliation post-Deuxième Guerre mondiale et le « Plus jamais ça ». Ainsi, nos droits en tant que citoyens ne nous sont pas uniquement accordés par notre État-nation, ils le sont aussi par des conventions internationales.

L'idée d'un espace européen pour les citoyens, au sein duquel les populations des pays amis ont le droit, sans être contrôlées, de se rendre sur les différents territoires, est également une tradition commune à une partie au moins de la société européenne, et elle s'est manifestée bien avant la notion d'unification européenne ; elle n'en est donc pas une conséquence. Le rêve de citoyenneté cosmopolite née de cette expérience européenne se retrouve dans bien des musées ou des galeries d'art en Europe. Fort heureusement, le Grand Tour, qui permettait aux riches, aux aristocrates et aux artistes de parfaire leurs connaissances sur l'Europe, s'est démocratisé. Un nombre bien plus élevé de jeunes peuvent aujourd'hui profiter d'une expérience autrefois réservée à quelques privilégiés, notamment depuis la chute du mur de Berlin et l'agrandissement de l'Union européenne. Mais il s'agit là d'une liberté de mouvement née d'une citoyenneté transnationale qu'il ne faudrait pas considérer comme allant de soi. Dans la rhétorique européenne, on a tendance, par égard pour les États membres, à mettre en avant la diversité culturelle au détriment de ce que la culture européenne offre de commun à tous. Il serait également souhaitable de ne pas restreindre

le concept de citoyenneté européenne et de ne pas le relier exclusivement au cadre juridique et aux décisions politiques de l'UE, tant il s'agit en réalité d'un concept à la portée plus large. L'Union européenne devrait reconnaître dans sa rhétorique que la citoyenneté européenne ne résulte pas d'une soudaine invention, mais qu'elle puise au contraire ses racines dans une « révolution cosmopolite silencieuse ». On pourrait ainsi tracer une fine ligne rouge entre *civis romanus sum* et *civis europaeus sum*. Comment expliquer sinon que la liberté de circulation soit, au côté de la paix et de la création de l'euro, l'accomplissement le plus populaire de l'Union européenne ? L'enseignement de la citoyenneté européenne pourrait-il inclure un volet sur ses origines historiques ? Dans ce contexte, nous allons examiner deux évolutions historiques plus récentes bien différentes – l'une juridique et l'autre plus politique – qui ont conduit à l'inclusion officielle de la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht.

LES TRAITÉS EUROPÉENS ET L'IMPULSION JUDICIAIRE EN DIRECTION D'UNE CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Si la citoyenneté peut se définir comme « le droit d'avoir des droits », alors la citoyenneté européenne n'a pas commencé avec le traité de Maastricht, mais avec celui de Rome en 1957. L'intention des négociateurs était de rédiger un traité dans la droite ligne des efforts menés pour reconstruire l'Europe d'après-guerre, qui ont débouché sur la naissance des institutions économiques internationales. La Cour européenne de justice est allée plus loin avec l'arrêt van Gend & Loos contre l'Administration fiscale néerlandaise (affaire 26/62), qui a fait date. Elle a en effet déclaré : « L'objectif du traité CEE, qui est d'instituer un marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la communauté, implique que ce traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les États contractants ; cette conception se trouve confirmée par le préambule du traité qui, au-delà des gouvernements, vise les "peuples", et de façon plus concrète par la création d'organes qui institutionnalisent des droits souverains dont l'exercice affecte aussi bien les États membres que leurs citoyens. »

À la lecture de l'esprit et non juste de la lettre du traité, on en arrive donc à la conclusion que le droit européen tire une partie de son autorité du fait qu'il vise les « peuples ». Une fois que les États membres ont accordé aux institutions européennes le pouvoir d'agir, les décisions et les contraintes qui résultent directement de l'exercice de ce pouvoir peuvent être invoquées par des citoyens ordinaires. « On pourrait dire que le statut de "citoyen de la Communauté" a été officiellement reconnu à partir du moment où les traités ont accordé des droits aux individus et qu'il est devenu possible de les faire respecter en déposant un recours devant un tribunal national ou communautaire³. » De même que saint Paul a pu faire valoir ses droits à être jugé à Rome, les traités européens autorisent au moins les citoyens à faire appel d'un manquement de leur gouvernement afin que la loi européenne soit appliquée ; cet appel peut être déféré à la Cour de justice de l'Union européenne, à Luxembourg, en vue d'une décision préjudicielle qui lie le juge national et fasse jurisprudence, cette dernière étant une source officielle du droit européen.

Il ne faudrait pas sous-estimer cette nouveauté consistant à disposer d'un instrument international accordant des droits non seulement à l'État en tant que partie contractante, mais aussi aux individus, et ce d'autant plus que la Cour de justice a par la suite renforcé la position du citoyen. Dans l'arrêt *Costa contre ENEL* (affaire 6/64), la Cour a stipulé que « les États membres ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes ». Elle a pour cela invoqué trois raisons :

- Le caractère exécutoire du droit communautaire ne peut différer d'un État membre à l'autre, car cela irait à l'encontre des objectifs du traité et instaurerait une discrimination en raison de la nationalité, ce qui est interdit.
- Les obligations résultant du droit communautaire ne peuvent être remises en question par des lois nationales ultérieures.

3. Étienne Davignon, commissaire européen, s'adressant au Parlement en 1979, cité dans Maas, W., "Challenges of European Citizenship", article présenté lors de la 102^e réunion annuelle de l'American Political Science Association, Philadelphie, 1^{er} septembre 2006.

- La prévalence du droit communautaire est confirmée par les dispositions du traité selon lesquelles « le présent règlement est obligatoire » et « directement applicable dans tout État membre ».

Une génération plus tard, dans l'arrêt *Francovich* contre République italienne (affaire C-479/93), la Cour a développé le concept de responsabilité de l'État afin de donner la possibilité aux individus de faire valoir leurs droits et de poursuivre en justice leur propre gouvernement pour obtenir réparation du préjudice subi. Dans les amendements apportés ultérieurement au traité, les gouvernements ont adopté leur solution de prédilection pour faire respecter le droit communautaire en rendant les amendes possibles. En outre, au cours des négociations sur le traité d'Amsterdam, les parties prenantes ont pris soin d'étendre les droits à l'égalité de traitement pour s'assurer qu'un nouvel article sur l'interdiction de la discrimination en raison de l'âge, du handicap, de la race ou de l'orientation sexuelle n'ait pas d'« effet direct », c'est-à-dire qu'il ne puisse pas être invoqué directement par des individus devant un tribunal. Certaines interdictions antérieures portant sur la discrimination en raison de la nationalité ou du sexe avaient eu cet « effet direct ». Chaque fois que la cause de la citoyenneté européenne fait deux pas en avant, il faut donc s'attendre à des réactions opposées qui lui font faire un pas en arrière.

Il est aisé de critiquer ces incohérences et de négliger l'extraordinaire portée des règles communautaires qui touchent notre vie quotidienne. Ces règles sont pour l'essentiel inconnues et sous-utilisées, en particulier celles qui proviennent de la législation sur la nourriture, la sécurité et la protection de l'environnement ou du consommateur. La législation européenne – ce que l'on appelle l'« acquis communautaire » –, soit 100 000 pages de réglementation, fixe des normes qui ont des répercussions sur notre vie de tous les jours en tant que consommateurs de biens et de services. Si cette législation n'est pas correctement appliquée, les citoyens peuvent se plaindre auprès de la Commission ou porter une affaire devant les tribunaux de leur pays. Dans les lignes directrices en matière de citoyenneté européenne, qui figurent en annexe de cet ouvrage, nous suggérons de rédiger des guides sur les droits touchant à des domaines où la législation européenne a un impact. Il est donc totalement erroné

de dire que la citoyenneté européenne ne s'applique qu'à ceux qui se déplacent et ne peut profiter aux citoyens sédentaires qui restent chez eux. C'est la justice de chaque pays qui est responsable en premier lieu de l'application de la législation européenne, renvoyant si nécessaire certaines questions devant la Cour de justice de l'Union européenne, à Luxembourg. Dans son rapport annuel sur l'application du droit européen, la Commission fournit des exemples d'affaires traitées de sa propre initiative ou en réaction à des plaintes ; elle fait grand cas du rôle des individus et des associations qui veillent à ce que les normes européennes soient correctement appliquées par leur gouvernement. Depuis les premiers arrêts rendus par la Cour européenne de justice, la portée de la législation de l'UE s'est ainsi considérablement étendue.

L'idée de droits et d'une citoyenneté liés à l'Europe est antérieure au traité de Rome, comme en témoignent un certain nombre d'initiatives annonciatrices telles que le congrès du Mouvement européen, qui s'est tenu à La Haye en 1948. Au niveau gouvernemental, seule l'Italie témoignait d'un intérêt pour les droits européens, car il lui fallait exporter sa main-d'œuvre excédentaire. Elle en avait donc fait une condition préalable à sa participation à la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1954, au côté du Benelux, de la France et de la RFA. L'article 69 du traité de Paris instituant cette Communauté européenne du charbon et de l'acier stipule que « les États membres s'engagent à écarter toute restriction, fondée sur la nationalité, à l'emploi dans les industries du charbon et de l'acier, à l'égard des travailleurs nationaux d'un des États membres de qualification confirmée ». La mise en œuvre de cet article a été confiée aux États membres. Les différents ministères du Travail ont tardé à agir et ont défini les qualifications de façon si restrictive qu'en définitive seulement 300 000 à 400 000 travailleurs du charbon et de l'acier sur les 1 400 000 que compte la Communauté ont obtenu le permis de travail grâce auquel ils ont pu se déplacer librement⁴.

De cette expérience frustrante ont sans doute émergé de précieuses leçons qui « peuvent expliquer les dispositions bien plus

4. Pour en savoir plus dans ce domaine, voir Maas, W., "The Genesis of European Rights", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n° 5, 2005, p. 1009-1025.

catégoriques du traité de Rome⁵ ». L'approche sectorielle étant trop difficile à négocier, la portée de la liberté de mouvement a été étendue à tous les travailleurs (à l'exception des métiers de la fonction publique en lien avec les fonctions essentielles de l'État), qui ont donc obtenu le droit de se déplacer dans les États membres, d'y accepter des offres d'emploi et d'y prendre leur retraite. Des dates limites ont été fixées et les négociations n'ont plus été du ressort des seuls États membres, mais aussi des institutions européennes sur proposition de la Commission. Il est d'usage de voir dans le « marché commun » des débuts une « citoyenneté de marché » et de considérer les travailleurs comme de simples agents de production. Ce n'est toutefois pas le sentiment qui domine à la lecture du texte consacré au premier règlement sur la liberté de circulation des travailleurs, qui va bien au-delà du droit à travailler et traite des conditions de vie et de l'accès aux services sur la base d'une égalité de traitement avec les travailleurs du pays hôte⁶. La législation a établi le droit pour les travailleurs et les membres de leur famille de vivre sous le même toit, de prendre part à des activités syndicales et d'avoir accès à la sécurité sociale et aux prestations sociales. À l'époque, l'un des vice-présidents de la Commission européenne, l'Italien Lionello Levi Sandri, a déclaré : « [Cela] représente quelque chose de plus important et de plus enthousiasmant que la libre circulation d'un facteur de production. Cela représente la forme naissante – encore embryonnaire et imparfaite – de la citoyenneté européenne⁷. » Les négociateurs gouvernementaux n'ont sans doute pas vu la libre circulation des travailleurs sous cet angle idéaliste, mais sous l'angle de l'intérêt national. De tout temps, qu'il s'agisse des Italiens au début, des Portugais et des Espagnols par la suite, ou plus récemment des pays d'Europe centrale et de l'Est, ce sont les États membres qui souffraient le plus des restrictions imposées à leurs ressortissants en matière d'accès au marché du travail

5. *Ibid.*

6. Règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, 1968.

7. *Ibid.* 27.

européen qui ont été les plus favorables à la liberté de circulation⁸. Il aura fallu dix ans après l'entrée en vigueur du traité de Rome pour que les premiers règlements soient adoptés.

On pourrait voir dans l'extension de la législation sur la liberté de mouvement des travailleurs à ceux qui ont le statut d'indépendant la conséquence de la diversification des flux migratoires et, de ce fait, la volonté de s'adapter au changement économique et au développement des services. Cette extension s'est accompagnée du difficile processus d'élaboration d'une législation en vue de l'harmonisation et de la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles ; on a d'abord procédé profession par profession, notamment dans le secteur de la santé, puis un système plus général a été mis en place, censé être moins automatique, afin de procéder à une reconnaissance mutuelle des autres qualifications⁹. En 1979, la Commission européenne a publié un projet de directive afin d'accorder un droit de séjour général à tous ceux – étudiants, retraités et inactifs – qui n'étaient pas encore couverts par la législation européenne ; ce droit était soumis à la condition que ces personnes soient déjà couvertes par une assurance santé et « puissent apporter les preuves qu'elles disposent de ressources suffisantes pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux des membres à charge de leur famille¹⁰ ». Ces preuves ne sont pas demandées aux étudiants, pour qui seule une déclaration stipulant qu'ils disposent des ressources nécessaires suffit. Malgré le soutien que le Parlement nouvellement élu a témoigné à cette mesure, certains États membres se sont montrés récalcitrants, notamment le Royaume-Uni et le Danemark qui craignaient qu'elle ne débouche sur des demandes de prestations sociales. La Commission a donc dû revoir le paquet de mesures en

8. À chaque élargissement de l'UE, des accords d'adhésion donnent aux membres existants la possibilité de restreindre l'accès à leur marché du travail aux travailleurs des nouveaux entrants pour une période transitoire dont la durée ne doit pas excéder sept ans (voir le chapitre 4).

9. Directive 2013/55/UE sur la reconnaissance des qualifications professionnelles et règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (règlement IMI). Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0055&from=EN>

10. Projet de directive sur le droit de séjour de ressortissants des États membres sur le territoire d'un autre État membre (JO C 207/114 et COM (79) 215 final 26 juillet 1979).

profondeur et l'a scindé en trois éléments distincts, à la suite de quoi il a fini par être adopté. Cet élargissement de la portée d'une loi européenne afin de lever les obstacles à la liberté de circulation – une liberté d'abord accordée aux travailleurs du charbon et de l'acier, puis aux travailleurs au sens large et aux travailleurs indépendants, et enfin au reste de la population – a préparé le terrain à la proposition de l'Espagne d'introduire la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht.

SUR LE CHEMIN DE L'EUROPE DES CITOYENS

Si le développement de la citoyenneté européenne est passé par les arrêts prononcés par la Cour de justice et par la législation qui en est découlée ou qui les a précédés, il a également emprunté une autre voie, bien différente. Il s'agit des initiatives pour une Europe des citoyens soutenues par les chefs d'État et de gouvernement réunis à l'occasion du Conseil européen. Les préoccupations à ce sujet, exprimées lors du Conseil européen par la Commission et certains Premiers ministres davantage proeuropéens, ne reflétaient pas d'intérêt national particulier ni de négociations, mais bien la crainte plus générale que le processus d'intégration européenne ne laisse les citoyens sur la touche. La Communauté européenne aurait pu perdre des soutiens qui, dans les premières années d'après-guerre marquées par la construction et la croissance économiques, étaient considérés comme acquis et exprimaient ce qu'on a alors appelé un « européanisme latent ». Voilà sans doute une leçon que nous enseigne l'histoire : le Conseil européen ferait peut-être bien de réendosser un rôle plus positif en prêtant davantage attention aux citoyens plutôt que de s'enfermer dans la gestion des crises. Les décideurs politiques de l'UE – qu'ils agissent en période de croissance économique, comme à l'époque, ou de crise, comme aujourd'hui – doivent prendre conscience que l'économie ne suffit pas pour que les individus s'identifient à l'Europe. Les manifestations estudiantines de 1968 ont marqué la fin de la période dominée par la première génération d'après-guerre et, avec l'essor du mouvement écologiste, elles ont influé sur le Conseil européen qui s'est tenu à Paris en octobre 1972. S'en est suivie une déclaration indiquant

que la qualité de vie était aussi importante que la croissance économique, ce qui témoignait de la recherche d'une dimension nouvelle pour l'Europe – recherche que l'Europe poursuit aujourd'hui encore – qui parle aux citoyens et plus particulièrement aux jeunes générations.

Certains ont réclamé, lors du sommet de Paris, que tous les citoyens de la Communauté aient le droit de voter et de se présenter aux élections locales. D'autres, parmi lesquels la Commission européenne, ont demandé que « les contrôles aux frontières intérieures de la Communauté soient supprimés afin que les citoyens européens soient mieux intégrés dans les autres États membres et acquièrent petit à petit des droits civiques ». Le chancelier allemand Willy Brandt a fait observer lors de ce sommet que « si nous arrivons à intégrer la politique sociale dans la perspective européenne, les citoyens européens auront plus de facilité à s'identifier à la Communauté¹¹ ». Des groupes de travail ont alors été créés sur plusieurs sujets : proposition de passeport et abolition des contrôles aux frontières intérieures ; droits spécifiques accordés aux citoyens européens, dont les droits politiques cités plus haut et ceux liés aux valeurs de la Charte sociale européenne. Un domaine supplémentaire a été ajouté pour encourager l'identification à la Communauté européenne au moyen de symboles de citoyenneté tels qu'un drapeau ou un hymne.

La première tentative visant à rapprocher les différences initiales en faveur d'une Europe des citoyens s'est traduite par le rapport de Leo Tindemans, Premier ministre belge, qui, fin 1975, a déclaré que la construction de l'Europe ne se résumait pas à une forme de collaboration entre les États¹², mais qu'elle représentait aussi un rapprochement entre les individus. Ce rapport se concluait par une déclaration aussi pertinente aujourd'hui qu'à l'époque : « Les propositions visant à rapprocher l'Europe de ses citoyens sont

11. Maas, W., "The Evolution of EU Citizenship", in Meunier, S., McNamara K. R. (eds), *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, vol. 8: *The State of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 231-247.

12. Tindemans, L., « L'Union européenne : rapport de M. Leo Tindemans, Premier ministre de Belgique, au Conseil européen », *Bulletin des Communautés européennes*, 1/76, 1975.

en parfait accord avec les motivations profondes qui sous-tendent la construction européenne. Elles confèrent à celle-ci sa dimension sociale et humaine et elles tentent de rétablir, au niveau européen, cette protection et ce contrôle de notre société qui échappent progressivement à l'emprise des autorités étatiques du fait de la nature des problèmes et de l'internationalisation de la vie sociale. » Il était en avance sur son temps lorsqu'il faisait observer que le pouvoir accru de l'Union européenne « allait nous obliger à faire en sorte que les droits et les libertés fondamentales, y compris les droits économiques et sociaux, soient reconnus et protégés ». Le rapport préconisait également la suppression des contrôles aux frontières et demandait qu'une solution soit trouvée au problème de l'équivalence des diplômes et des qualifications.

Si les recommandations du rapport ont été accueillies par des réactions décevantes de la part du Conseil européen, elles ont néanmoins suscité une réflexion autour des types de droits civiques et politiques qui allaient pouvoir être accordés aux citoyens des États membres. Le processus de mise en œuvre de ces recommandations a été extrêmement long et laborieux. La preuve en est qu'un second rapport a été demandé par le Conseil européen environ dix ans plus tard, en juin 1984. Ce rapport a été l'œuvre d'un groupe de travail présidé par un ex-député au Parlement européen, l'Italien Pietro Adonnino, qui a développé l'idée de droits pour les citoyens, de suppression des contrôles aux frontières et de généralisation du passeport européen¹³. Il a débouché sur la création du drapeau et de l'hymne européens. Il contenait également un certain nombre de propositions d'échanges culturels et éducatifs et d'échanges destinés à la jeunesse, d'événements sportifs et d'actions de bénévolat.

Si ces initiatives avaient entre autres pour objectif de rapprocher les citoyens pour, à terme, aboutir à une union politique et à une Europe plus forte et plus unie en matière de politique étrangère, elles constituaient également une réponse à des périodes marquées par ce que l'on a appelé « l'euroscélérose ». Le groupe de réflexion

13. Rapport du Comité pour l'Europe des citoyens du 29 mars 1985 et rapport du comité pour l'Europe des citoyens des 28-29 juin 1985 (les deux rapports sont connus sous le nom de « rapport Adonnino »). Disponibles sur www.ena.lu/mce.cfm

présidé par Leo Tindemans a notamment déclaré qu'« une structure inachevée ne vieillit pas bien : elle doit être terminée, sinon elle s'effondrera ». Les débats au sein du Conseil européen sur une Europe des citoyens s'essoufflaient, les nouveaux États membres qu'étaient le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande montrant peu d'enthousiasme. Il y eut ensuite un nouveau processus d'élargissement. « Lorsque la Grèce est entrée dans l'Union européenne, en 1981, et que les négociations pour l'adhésion du Portugal et de l'Espagne étaient en cours, Europe enregistrait une croissance économique faible, ainsi qu'un taux de chômage et d'inflation élevé, ce qui n'est jamais très propice à l'octroi de nouveaux droits aux "étrangers" des autres États membres¹⁴. » Des observations du même type sont également valables pour la période post-élargissement plus récente, celle d'après 2004, lorsque l'Europe a accueilli 13 nouveaux États membres.

À l'instar de ce qui s'est passé avec la libre circulation des travailleurs, la leçon que nous enseigne l'histoire au sujet de l'Europe des citoyens semble être qu'il faut persévérer quand on essuie un premier échec et changer le processus de prise de décision pour le rendre plus européen et moins intergouvernemental. Les premières élections directes au Parlement européen, en 1979, ont marqué un tournant puisque nombre de préoccupations autour de l'Europe des citoyens ou de la citoyenneté européenne ont pris une dimension plus politique. Les députés au Parlement européen qui étaient à la recherche de sujets suscitant l'intérêt des électeurs ont trouvé dans les organisations de la société civile des partisans de l'élargissement de l'ordre du jour de l'Union à des domaines touchant à la vie quotidienne des individus. Le Parlement européen s'est alors fait l'avocat de la réforme des traités et de l'ajout de nouveaux domaines politiques à la liste de compétences de l'UE. En 1984, sous l'impulsion d'Altiero Spinelli, les eurodéputés ont présenté le projet de traité instituant l'Union européenne, qui prévoyait : « Les citoyens des États membres sont par là même citoyens de l'Union. La citoyenneté de l'Union est liée à la qualité de citoyen d'un État membre ;

14. Maas, W., "Challenges of European Citizenship", art. cit.

elle ne peut être acquise ou perdue séparément. 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. » Là encore, il s'agissait d'un signe avant-coureur de la proposition espagnole de citoyenneté européenne et du mandat de négociation qui ont abouti au traité de Maastricht.

L'année 1985 a elle aussi été décisive puisque l'on est passé de la vieille rhétorique à la production de résultats. S'appuyant sur le rapport sur l'Europe des citoyens, la Commission européenne a ajouté dans son livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur une partie intitulée « Une nouvelle initiative en faveur des citoyens de la communauté » dans laquelle elle établissait un calendrier et une date butoir pour la suppression des obstacles à la libre circulation de tous les citoyens¹⁵. Dans l'Acte unique européen¹⁶, qui ciblait avant tout la création d'un marché intérieur et réservait le domaine plus large des propositions du Parlement européen en matière de révision du traité à l'étape suivante que sera le traité de Maastricht, l'objectif était la mise en place d'un marché unique des biens, des services, des capitaux et des personnes avant le 31 décembre 1992. Au vu de la décision prise dans la ville luxembourgeoise de Schengen en dehors du cadre communautaire, il est devenu évident qu'il allait être impossible de respecter le calendrier concernant les personnes. En effet, cinq pays membres de l'UE ont signé un accord visant à supprimer les contrôles aux frontières, accord que le ministre luxembourgeois des Affaires étrangères a décrit comme bénéficiant aux ressortissants de ces cinq États membres et « permettant d'accomplir un pas de plus vers ce qui est parfois appelé la "citoyenneté européenne" ».

Schengen est un exemple d'initiative prise en marge du processus décisionnel de l'UE et impliquant un petit groupe de pays. En l'occurrence, la France, la RFA et les trois pays qui forment le Benelux

15. « L'achèvement du marché intérieur », 1985, disponible en anglais sur http://ec.europa.eu/white-papers/pdf/com85-310-internal-market_en.pdf

16. « Acte unique européen », 1987, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0027&from=FR>

(Belgique, Pays-Bas et Luxembourg), qui avaient déjà supprimé les contrôles à leurs frontières, se sont placés à l'« avant-garde » de l'Europe. Aujourd'hui, non seulement l'espace Schengen s'est étendu, au gré d'élargissements successifs, à 26 pays, membres ou non de l'UE, mais l'accord du même nom a également été intégré au processus de prise de décision de l'Union européenne. Il peut s'agir là d'un exemple à suivre : l'extension des droits politiques liés à la citoyenneté européenne pourrait être le fait d'un groupe de pays qui montreraient la voie. Il faut toutefois que la citoyenneté européenne concerne la zone géographique la plus étendue possible, car elle doit pouvoir rapprocher des individus qui proviennent d'États membres de plus en plus dispersés. Avec cet ajout d'une Europe sans contrôle aux frontières intérieures aux précédentes évolutions historiques des traités, la proposition espagnole qui a fini par donner naissance au traité de Maastricht n'aurait pas dû provoquer l'étonnement qui fut observé à l'époque.

La citoyenneté européenne puise ses origines dans des recours judiciaires émanant de la base et des initiatives politiques venant d'en haut, le tout intervenant en parallèle et par intermittence. En isolant certains développements spécifiques de l'histoire de la citoyenneté européenne, on procède inévitablement par simplification et l'évolution peut sembler plus logique qu'elle ne l'a été. Un grand nombre de propositions n'avaient en réalité aucun rapport les unes avec les autres et sont restées lettre morte après leur adoption ou ont connu un regain d'attention longtemps après, lorsque l'on s'est à nouveau intéressé à ce parent pauvre qu'est la citoyenneté européenne. Avec un soutien variable en la matière de la part des États membres, les institutions européennes se sont modérément impliquées et les avancées ont le plus souvent été tributaires d'une minorité d'individus motivés qui ont pris les rênes en main, constamment soutenus par les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. En introduction des trois premiers chapitres de la seconde partie, nous actualisons notre description de la situation pour couvrir la période postérieure au traité de Maastricht :

– Concernant les droits, nous expliquons que, dans la théorie, la citoyenneté européenne repose sur une architecture nettement plus achevée, constituée des droits à la fois traditionnels et plus modernes de la charte, et sur l'exigence que l'Union

européenne adhère à la Convention européenne sur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

– Concernant l'engagement dans les prises de décision de l'UE et l'accès à ce processus, les avancées sont liées à l'évolution très récente des liens entre le citoyen et les institutions européennes qui s'est faite grâce à l'accès aux documents, à un processus décisionnel plus ouvert en matière de législation, à des normes de consultation et à des mesures de transparence.

– Concernant la confiance et le sentiment d'appartenance, il y a un lien entre les appels antérieurs à une Europe des citoyens d'une part et, de l'autre, le développement du programme d'échanges Erasmus, ainsi que les tentatives destinées à forger un sentiment d'identité européenne.

La perspective historique est importante, car elle montre que la citoyenneté européenne est étroitement liée à l'évolution de l'idée d'Europe et d'unité européenne, et que, si la progression n'a pas été planifiée de façon linéaire, une impression de continuité domine toutefois. Il est ainsi frappant de constater à quel point les propositions du rapport Adonnino de 1984 se sont par la suite concrétisées à travers les différents symboles, anniversaires et programmes d'échanges de l'UE et ont renforcé l'identité européenne¹⁷. Nous constaterons dans le prochain chapitre que, de la même façon, on observe une certaine continuité entre les premiers arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et sa jurisprudence après que la citoyenneté européenne a été ajoutée au traité de Maastricht.

17. McNamara, K., *The Politics of everyday Europe: Constructing Authority in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 62.

II. COMMENT LE CONCEPT DE CITOYENNETÉ EUROPÉENNE A-T-IL PROGRESSÉ, NOTAMMENT GRÂCE AUX ARRÊTS DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

L'introduction de la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht, ratifié en 1993, a suscité l'intérêt des spécialistes. Pour certains, il s'agissait d'un concept au fort potentiel de transformation puisque, pour la première fois, un lien était rompu entre citoyenneté et nationalité. Une citoyenneté transnationale pouvait donc avoir de profondes répercussions sur la façon dont nous percevions la citoyenneté en tant que telle. La citoyenneté européenne constituait un idéal pour l'Europe qui, sans elle, était condamnée au déclin et à une marginalisation de plus en plus marquée vis-à-vis du reste du monde. Pour d'autres, la citoyenneté n'était rien d'autre qu'un tour de passe-passe, une opération de communication qui n'ajoutait pour ainsi dire rien aux droits des individus en matière de liberté de circulation, droits qui vont de pair avec le marché intérieur. Pour Richard Bellamy, par exemple, les « quatre libertés commerciales fondamentalement modernes » (personnes, biens, services et capitaux) n'ont rien à voir avec les facteurs qui ont conduit à l'établissement d'une démocratie libérale dans les États membres¹. D'une certaine manière, l'absence de consensus quant

1. Voir Bellamy, R., "The liberty of the moderns: Market freedom and democracy within the EU", *Global Constitutionalism*, vol. 1, n° 1, mars 2012, p. 141-172. Il s'agit d'un exposé passionnant sur ces grandes différences conceptuelles.

à la signification de la citoyenneté européenne s'est traduite par les réactions qui ont suivi son introduction dans les traités :

- controverse, notamment au Danemark : la citoyenneté européenne ne risquait-elle pas de nuire à la citoyenneté souveraine du pays ? Cette crainte a débouché sur une clarification dans la révision suivante du traité, intervenue à Amsterdam : la citoyenneté vient s'ajouter à la citoyenneté nationale, mais ne la remplace pas ;

- difficultés dues à l'introduction du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et européennes, avec, là encore, une controverse, notamment au Luxembourg où vivent de nombreux citoyens européens, mais aussi en France ;

- inquiétudes, car la citoyenneté européenne risquait de creuser le fossé en matière de droits entre les ressortissants de l'UE et ceux de pays tiers résidant légalement dans l'UE qui étaient souvent dans la même situation sans bénéficier du même statut ;

- incapacité à soutenir le potentiel et les aspects positifs de la citoyenneté européenne afin de contrer ces critiques.

Dans les faits, la réaction la plus fréquente qu'a suscitée et que suscite toujours la citoyenneté européenne est « On verra bien ». On est conscient, au moins dans les cercles universitaires, qu'aussi bien le dédain affiché envers cette question sous prétexte qu'il s'agit d'une simple opération de communication que les attentes exagérées à se sujet sont excessifs. Tout comme par le passé, c'est la Cour de justice de l'Union européenne qui œuvre le plus à la création de cette citoyenneté européenne, si bien que, au lieu d'être un dispositif purement symbolique, elle a acquis une dimension juridique qu'elle continue à étoffer. Dans ce chapitre nous décrivons une jurisprudence innovatrice développée par la Cour de justice entre la première affaire post-Maastricht, *Martínez Sala* (C-85/96) en 1996, et une des plus récentes, *Ruiz Zambrano* (C-34/09) en 2009.

L'article 21(1) du TFUE contient le principal droit conféré par la citoyenneté européenne : la liberté de circuler et de séjourner librement. Il est toutefois clair, à la lecture de l'ensemble de la phrase, que ce droit est sujet à des « limitations et conditions » définies par les traités et/ou par les « dispositions prises pour leur application ». Les conditions à remplir pour bénéficier de la liberté de circulation

sont de bénéficier de ressources suffisantes et d'une assurance santé adaptée lorsque l'on ne travaille pas dans le pays hôte. En outre, contrairement à l'argument selon lequel cette disposition permet de restreindre la portée matérielle de cet article, il s'agit d'une restriction générale qui figure aussi dans les libertés liées au marché intérieur. Dans l'arrêt *Baumbast* (affaire C-413/99), la Cour stipulait clairement que, bien que ces limitations et conditions puissent être appliquées par les États membres, elles sont soumises à un contrôle juridictionnel de la Cour, ce qui permet aux citoyens de l'Union de disposer d'une garantie contre la limitation de leurs droits. En outre, selon une jurisprudence constante, les limitations et conditions doivent être appliquées dans le respect des principes généraux du droit communautaire, notamment en matière de proportionnalité. Des doutes étaient également émis quant à savoir si l'article 21 était d'effet direct, c'est-à-dire si un citoyen de l'Union pouvait faire valoir cette disposition devant les juridictions nationales. Dans la pratique, la Cour a établi que les citoyens de l'Union, qu'ils soient ou non économiquement actifs, peuvent invoquer cet article. « Le droit de séjourner sur le territoire des États membres [...] est reconnu directement à tout citoyen de l'Union par une disposition claire et précise » (*Baumbast*). Sur cette base, la Cour a déclaré : « L'exercice de ce droit est soumis aux limitations et conditions visées à cette disposition, mais les autorités compétentes et, le cas échéant, les juridictions nationales doivent veiller à ce que l'application desdites limitations et conditions soit faite dans le respect des principes généraux du droit communautaire, et notamment du principe de proportionnalité. »

La Cour a souligné sans relâche que « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique » (affaire C-184/99) (l'affaire *Grzelczyk* a été la première à donner lieu à une telle affirmation en 2001). Non seulement le « statut fondamental » est réaffirmé, mais il est souvent délibérément mis en avant. À l'occasion de l'affaire *Ruiz Zambrano* (C-34/09), l'avocat général Sharpston a ainsi estimé que les conséquences de la déclaration sont « aussi

importantes et d'une aussi grande portée que celles constituant les pierres angulaires de la jurisprudence de la Cour. En effet, je considère que la description que la Cour a faite de la citoyenneté de l'Union dans l'arrêt *Grzelczyk* est susceptible d'avoir une importance comparable à celle de sa déclaration fondamentale, contenue dans l'arrêt *van Gend & Loos*, selon laquelle la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité [...] leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants » (paragraphe 68). En outre, les personnes qui ont participé à cette jurisprudence ont eu à cœur d'en expliquer la portée au monde extérieur. D'où l'affirmation suivante : « La "citoyenneté européenne" est aujourd'hui un terme établi (que cela nous plaise ou non) dans la Communauté et dans le langage usuel ; il n'est plus possible de l'ignorer ni de tourner autour pour des raisons de réticences personnelles ou de prétendue clarté du discours². »

Au sujet de l'affaire *Zambrano*, l'avocat général Sharpston a exposé un certain nombre de principes étayant l'approche choisie par la Cour : liberté de mouvement en tant que droit fondamental attaché à la citoyenneté, volonté de réunir les familles et leurs enfants, respect des droits fondamentaux et, dans une certaine mesure, solidarité financière entre les États membres ; les limites de celle-ci sont toutefois difficiles à définir et source de tension. Dans la plupart des affaires décrites, tout ou partie de ces principes sont appliqués, selon les circonstances. Comme le montre la réaffirmation du statut fondamental de citoyen européen, la Cour parvient souvent à cette conclusion en liant les articles sur la citoyenneté à ceux sur la non-discrimination (les deux concepts figurant désormais dans un des titres du traité de Lisbonne). Ainsi, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un État membre, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par la législation européenne, est lié à l'article prévoyant une égalité de traitement des ressortissants des États membres sur l'ensemble du champ d'action du traité, ce qui offre potentiellement

une large portée. L'article 18 du TFUE dit ceci : « Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. » Conformément à cet article, la jurisprudence a ainsi établi que les procédures juridiques doivent avoir lieu dans la langue de l'État membre des citoyens quand cela est possible, que les citoyens victimes d'une agression doivent être indemnisés au même titre que les ressortissants de l'État membre concerné (affaire 186/87 *Cowan*) et que, si l'accès libre aux musées est accordé aux ressortissants d'un État membre (affaire C-45/93 *Commission contre Espagne*), il est discriminatoire de faire payer les visiteurs venus d'un autre État membre ; il doit donc y avoir égalité de traitement en matière d'accès aux services à tarif réduit, ce qui concerne les étudiants et les retraités. Voilà des avantages tangibles de la citoyenneté européenne qui assurent un accès égal aux services aux ressortissants des différents États membres.

La première affaire (C-85/96) lors de laquelle la Cour a associé égalité de traitement et notion de citoyenneté européenne concernait *Martínez Sala*, une mère de famille sans emploi de nationalité espagnole résidant en Allemagne, dont la demande d'allocation d'éducation avait été rejetée au motif qu'elle ne possédait pas de titre de séjour. Considérant que l'exigence de possession d'un titre de séjour constituait une discrimination en raison de la nationalité – les ressortissants allemands n'y étant pas soumis –, la Cour a cherché à déterminer si la situation de la plaignante relevait du champ d'application du traité. Dans ce contexte, elle a considéré que, étant donné que l'allocation était couverte par les règlements n° 1612/68 et n° 1408/71, elle relevait du champ d'application du droit communautaire, même si Mme *Martínez Sala* elle-même ne relevait pas directement du champ d'application de ces règlements. La Cour a donc conclu que, indépendamment du fait que *Martínez Sala* soit ou non reconnue comme travailleuse, elle pouvait invoquer le droit conféré par l'article 21 du TFUE de tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Elle n'avait certes pas de titre de séjour, mais elle avait été autorisée à résider en Allemagne. En tant que ressortissante d'un État membre résidant légalement dans un autre État membre, son cas relevait du champ d'application des dispositions du traité sur

2. Juliane Kokott, avocat général, Cour de justice, Durham European Law Lecture, 2005.

la citoyenneté européenne. La Cour a en outre ajouté que l'article 20 du TFUE attache au statut de citoyen de l'Union des droits et des devoirs prévus par le traité, ce qui inclut le droit figurant à l'article 18 du TFUE de ne pas être victime de discrimination en raison de la nationalité. Elle a conclu que l'inégalité de traitement dont il était question ne pouvait se justifier et était donc interdite par le droit communautaire.

L'arrêt *Grzelczyk* est également important, car la Cour devait déterminer si un étudiant qui ne pouvait à l'évidence pas prétendre au titre de travailleur en vertu du règlement n° 1612/68 pouvait toucher des prestations sociales à caractère non contributif. Elle a considéré que les dispositions de non-discrimination s'appliquaient parce que c'était la nationalité de l'étudiant qui était invoquée dans cette affaire pour justifier qu'il ne puisse pas toucher de prestations sociales et parce qu'il avait déjà été établi dans l'affaire *Martínez Sala* que les citoyens de l'Union peuvent s'appuyer sur l'article 18 dans toutes les situations qui relèvent du champ d'application matériel du droit communautaire. Or les prestations sociales en question relevaient de ce champ à plus d'un titre : du fait de l'introduction de la citoyenneté de l'Union, d'un nouveau chapitre consacré à l'éducation et à la formation professionnelle dans le traité, et de l'adoption d'une mesure législative pertinente (paragraphe 35).

La Cour a considéré que la prestation sociale que représente l'allocation versée aux demandeurs d'emploi tombait dans le champ d'application du traité ou que, plus généralement, les citoyens de l'Union pouvaient en bénéficier en vertu de l'égalité de traitement. « Compte tenu de l'instauration de la citoyenneté de l'Union et de l'interprétation du droit à l'égalité de traitement dont jouissent les citoyens de l'Union, il n'est plus possible d'exclure du champ d'application du traité CE une prestation de nature financière destinée à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail d'un État membre. » La Cour s'est ainsi écartée de l'approche existant dans la jurisprudence en invoquant le principe de non-discrimination. Elle témoigne, ce faisant, de sa volonté de faire appliquer l'égalité de traitement à toutes les situations où les libertés fondamentales énoncées par le traité sont en jeu, et ce même si elle a récemment accepté davantage de restrictions. Dans une affaire antérieure, l'affaire *C-293/83 Gravier contre Ville de Liège*, la Cour n'avait pas pu

s'appuyer sur la citoyenneté européenne, qui ne figurait pas encore dans le traité, mais elle avait estimé que l'accès à la formation professionnelle « constitue un élément indispensable des activités de la Communauté dont les objectifs comprennent, entre autres, la libre circulation des personnes, la mobilité de la main-d'œuvre et l'amélioration du niveau de vie des travailleurs ». En d'autres termes, si la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne peut changer et, dans certains cas, aller jusqu'à paraître contradictoire, elle repose aussi sur des liens historiques antérieurs à l'introduction des dispositions sur la citoyenneté. Elle a néanmoins apporté un changement fondamental dans la façon dont la citoyenneté européenne est perçue en déclarant qu'il s'agit d'un statut dont peut se prévaloir un simple ressortissant d'un État membre indépendamment de sa situation économique et sociale. Cela ne l'empêche pas d'étudier le degré d'intégration dans le pays hôte afin de prendre en compte les préoccupations relatives au « tourisme des prestations ».

Dans l'affaire *Trojani (C-456/02)*, la Cour a fourni une explication du statut de citoyen économiquement inactif. La question posée était la suivante : un citoyen de l'Union qui dispose d'un titre de séjour provisoire, travaille 30 heures par semaine dans une maison d'accueil dans le cadre d'un projet individuel de réinsertion et bénéficie en échange d'avantages en nature couvrant ses besoins vitaux – il s'agit donc d'une personne qui ne dispose pas des ressources suffisantes – peut-il jouir d'un droit de séjour non seulement provisoire mais permanent par application directe de l'article 21 ? La Cour a estimé que, conformément à la proportionnalité des conditions qui s'applique à l'exercice des droits contenus dans l'article 21 du TFUE, un citoyen de l'Union ne peut, dans ces circonstances, profiter du droit énoncé dans le traité de séjourner dans un État membre s'il ne dispose pas des moyens de subsistance suffisants. Toutefois, elle a accordé le droit à certaines prestations pour M. Trojani en estimant que, du fait qu'il résidait légalement en Belgique, l'article 18 du TFUE interdisant toute discrimination en raison de la nationalité s'appliquait. Il pouvait donc se prévaloir de cet article pour toucher des prestations d'aide sociale.

Dans le même domaine, il faut également s'intéresser à l'affaire *Bidar (C-209/03)* lors de laquelle la Cour a estimé que cet étudiant

économiquement inactif jouissait néanmoins des droits énoncés dans le traité. La question était la suivante : un étudiant français faisant une demande de prêt subventionné au Royaume-Uni peut-il en bénéficier au même titre que les étudiants britanniques ? Selon plusieurs affaires antérieures à la citoyenneté européenne, les frais d'entretien destinés aux étudiants ne relevaient pas du champ d'application du traité et, par voie de conséquence, les dispositions en matière de non-discrimination en raison de la nationalité ne s'appliquaient pas (Lair et Brown). La Cour a rappelé l'arrêt qu'elle avait prononcé dans l'affaire Trojani selon lequel, en matière de prestations d'aide sociale, un citoyen de l'Union européenne qui n'est pas économiquement actif peut se prévaloir de la disposition sur l'égalité de traitement à la condition qu'il séjourne en toute légalité depuis un certain temps dans le pays hôte ou qu'il dispose d'un titre de séjour. L'étudiant de l'affaire Bidar vivait depuis quelques années au Royaume-Uni avec, apparemment, des moyens de subsistance suffisants et une assurance-maladie. L'accès aux prêts pour étudiants était toutefois limité aux personnes « établies ». La Cour a estimé que, si l'exigence d'un séjour d'une durée de trois ans était acceptable, les conditions accompagnant le terme « établies » étaient trop strictes et discriminatoires envers les ressortissants des autres États membres.

Si la Cour ne craint pas de demander aux États membres d'étendre certaines prestations aux citoyens européens, sa jurisprudence traduit toutefois une volonté réelle de ne pas dénaturer le mécanisme de solidarité des dispositifs nationaux d'aide sociale. Ainsi, dans l'affaire C-333/13 concernant Elisabeta Dano, elle a estimé qu'un État membre doit pouvoir refuser d'accorder une aide sociale à des citoyens de l'Union économiquement inactifs qui usent de leur droit de libre circulation dans le seul but de bénéficier des prestations sociales d'un autre État. Selon la Cour, la plaignante ne montrait aucune intention de trouver du travail. Les États membres sont tenus de faire preuve d'une certaine solidarité financière entre leurs citoyens et ceux d'autres États membres, notamment lorsque ces derniers sont rattachés à l'Union depuis un certain temps, traversent des difficultés temporaires et ne se servent pas intentionnellement de leur liberté de mouvement pour pratiquer le tourisme des prestations. Cela a des répercussions sur les prises de décision

de l'Europe dans le domaine législatif, mais peut-être plus encore dans les autres secteurs, et notamment sur la possible utilisation du Fonds social européen comme moyen d'apaiser les tensions entre les droits à la liberté de circulation et la protection, par les États membres, de leur budget d'aide sociale. La Cour de justice reconnaît que les États membres sont en droit de réserver certaines prestations sociales aux citoyens européens des autres États membres qui montrent leur volonté de s'intégrer dans la société, et d'exclure les autres. Il est souvent difficile de suivre la logique de la jurisprudence. Y a-t-il, par exemple, une contradiction entre les affaires Martínez Sala et Elisabeta Dano ? La Cour est-elle devenue plus prudente dans la défense de la citoyenneté européenne et plus attentive aux préoccupations exprimées par les États membres sur le tourisme des prestations ?

Il existe un domaine intéressant où il est difficile de concilier liberté de circulation et prérogatives des États membres – ceux-ci jouissant d'une compétence exclusive –, c'est celui du droit des parents de choisir le patronyme de leurs enfants conformément à leur identité et à leurs traditions. Dans l'affaire C-148/02 Garcia Avello contre Belgique, les faits étaient les suivants :

« Carlos Garcia Avello, de nationalité espagnole, et son épouse, Isabelle Weber, de nationalité belge, avaient deux enfants nés en Belgique et possédant la double nationalité. Conformément à la loi et aux habitudes belges, le patronyme "Garcia Avello" fut donné aux enfants sur leur certificat de naissance. Conformément à la loi et aux habitudes espagnoles, les enfants avaient toutefois été également déclarés auprès de l'ambassade espagnole de Bruxelles sous le patronyme "Garcia Weber". Quelques années plus tard, les parents ont demandé aux autorités belges de changer le patronyme de leurs enfants en "Garcia Weber", arguant que le système patronymique espagnol était profondément ancré dans la loi, les traditions et les coutumes espagnoles auxquelles les enfants se sentaient plus intimement liés. En outre, le patronyme "Garcia Avello" pouvait laisser penser, selon ce système, qu'ils étaient membres d'une fratrie et non les enfants d'un même père et supprimait tout lien patronymique avec leur mère. Un changement leur aurait permis d'utiliser le même nom en Belgique et en Espagne ; il n'aurait pas porté préjudice à qui que ce soit ni prêté à confusion et le fait qu'ils gardent

le patronyme “Garcia” aurait assuré une continuité de nom dans la lignée paternelle. La loi belge autorisait des changements dans certaines circonstances, mais la demande fut toutefois rejetée³. »

L’avocat général a estimé que le refus de changer le patronyme nuisait non seulement à l’intérêt du père, mais aussi à celui des enfants et qu’il ne s’agissait pas d’une affaire purement interne puisque le père avait exercé son droit de libre circulation et que les enfants avaient aussi la nationalité espagnole. La Cour a jugé que le principe de non-discrimination excluait tout refus d’accorder aux enfants le patronyme auquel ils ont droit en vertu de la loi et des traditions du second État membre. Ce type de cas illustre de façon très concrète les questions de fond relatives à l’identité européenne, un sujet qui a tendance à rester général et abstrait. Les différences de noms entre des enfants et les membres de leur famille peuvent causer des problèmes en cas de contrôle d’identité dans les aéroports et les banques ou par des fonctionnaires.

Un autre cas illustre lui aussi l’importance que la Cour attache aux problématiques enfants/famille : il s’agit de la très médiatisée affaire du « bébé Chen » (C-200/02). Un couple de Chinois s’était rendu en Irlande pour la naissance de leur deuxième enfant (contournant ainsi la politique chinoise de l’enfant unique) ; par le simple fait de sa naissance sur le territoire irlandais, l’enfant allait acquérir la nationalité du pays, donc devenir citoyen européen. L’affaire a éclaté lorsque la mère de Sue Chen a voulu séjourner au Royaume-Uni. Ce pays a estimé que le fait de donner naissance à un enfant de façon à acquérir la citoyenneté européenne était une tentative d’« exploiter » le droit européen. La Cour de justice de l’Union européenne a alors réagi en disant que la loi irlandaise déterminant la nationalité devait être respectée. En tant que membre de la famille d’une citoyenne de l’UE et en tant que personne s’occupant de cette citoyenne, Mme Chen avait, selon la Cour, le droit de séjourner au Royaume-Uni. Le recours à la loi européenne a sans doute été plus favorable à la famille concernée que si elle s’en était remise aux lois sur l’immigration, à qui cette affaire posait problème.

3. Description de Francis Jacobs, avocat général de cette affaire, dans “Citizenship of the European Union – A legal analysis”, *European Law Journal*, vol. 13, n° 5, septembre 2007, p. 591-610.

Plusieurs cas du même type sont alors apparus. L’Irlande a ensuite modifié sa Constitution, limitant l’octroi de la citoyenneté de naissance aux enfants de ses citoyens ou à ceux qui, pour une raison ou une autre, avaient le droit d’être citoyens. Un autre cas a également montré la propension de la Cour à bousculer les États membres sur le terrain sensible de l’immigration : il s’agit de l’interprétation par l’Irlande de la disposition de ce que l’on appelle la « directive citoyenneté » (2004/38). L’Irlande souhaitait restreindre le droit de séjourner sur son territoire aux conjoints ou partenaires de citoyens européens, ressortissants de pays tiers, qui ont au préalable résidé légalement dans un autre État membre. La Cour a estimé qu’aucune exigence de ce type ne figurait dans la directive sur la citoyenneté (affaire C-127/08 Metock et autres).

L’affaire Ruiz Zambrano (C-34/09), plus récente, s’appuie en quelque sorte sur les deux exemples précédents et a des répercussions plus générales. L’affaire concernait un ressortissant colombien qui avait déposé une demande d’asile auprès de la Belgique pour sa femme, son premier enfant et lui. Les autorités avaient rejeté cette demande, mais n’avaient pas demandé leur renvoi dans leur pays. La famille est donc restée et s’est intégrée, donnant naissance à deux autres enfants qui ont acquis la double nationalité. Lorsqu’en 2005 M. Zambrano a fait une demande de prestations sociales, sa situation irrégulière et le fait qu’il ne possède pas de permis de travail ont attiré l’attention des autorités qui ont ordonné l’expulsion du couple. Cette expulsion, a-t-on argumenté, aurait privé les enfants du droit de séjourner dans l’UE en tant que citoyens européens, même s’ils n’avaient encore jamais exercé leur droit de circuler librement. Cette affaire établit clairement un lien entre droits et statut en matière de citoyenneté européenne. Le statut peut l’emporter sur les lois nationales sur l’immigration, comme le souligne une lecture critique approfondie (Hailbronner, 2013). La Cour a conclu en disant que « l’article 20 TFUE s’oppose à des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l’Union de la jouissance effective de l’essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l’Union ». Dans le cas des enfants Zambrano, le droit, lié à leur statut, de rester en Belgique et, à l’avenir, de séjourner éventuellement dans d’autres pays de l’UE – hypothèse plutôt que situation réelle – a été retenu. Juste après cet arrêt, la Cour s’est montrée

moins compatissante dans l'affaire McCarthy (C-434/09) et n'a pas estimé que la plaignante était privée de ses droits de citoyenne européenne, qu'elle n'avait pas utilisés, sa situation étant jugée comme purement interne, même si son mari d'origine jamaïcaine risquait d'être expulsé par les autorités britanniques. La Cour impose donc ses propres limites à son champ d'action, notamment lorsque l'utilisation des droits accompagnant le statut de citoyen européen est davantage hypothétique que réelle.

En mars 2010, la Cour de justice de l'Union européenne a prononcé un arrêt concernant l'acquisition et la perte de la nationalité et leur lien avec la citoyenneté européenne (affaire C-135/08 Rottmann contre Freistaat Bayern). Janko Rottmann, citoyen autrichien, était poursuivi pour fraude présumée et avait déménagé en Allemagne où il avait demandé sa naturalisation. Conséquence de cela, il a automatiquement perdu sa citoyenneté autrichienne, mais lorsque les autorités allemandes se sont renseignées sur son passé, elles ont pris la décision de révoquer sa naturalisation au motif qu'elle avait été obtenue de manière frauduleuse. La Cour européenne a de son côté rejeté l'idée selon laquelle il s'agissait d'une situation purement interne puisque, à la suite de ces événements, M. Rottmann était susceptible de devenir apatride et donc de perdre sa citoyenneté européenne et les droits qui l'accompagnent, si bien que, par sa nature et ses conséquences, l'affaire relevait du champ d'application du droit européen (paragraphe 42). La Cour a assuré aux États membres que « ces considérations sur la légitimité, dans son principe, d'une décision de retrait de la naturalisation en raison de manœuvres frauduleuses restent, en principe, valables lorsqu'un tel retrait a pour conséquence que la personne concernée perde, outre la nationalité de l'État membre de naturalisation, la citoyenneté de l'Union ». Elle a néanmoins permis à « la juridiction de renvoi de vérifier si la décision de retrait en cause [...] respecte le principe de proportionnalité en ce qui concerne les conséquences qu'elle comporte sur la situation de la personne concernée au regard du droit de l'Union ».

Lors d'un débat autour de la question suivante : « La Cour de justice de l'Union européenne a-t-elle bousculé la souveraineté des États membres en matière de législation sur la nationalité ? », conduit par l'Observatoire de la citoyenneté de l'EUDO, les spécialistes ont

montré leur désaccord quant à la portée de cet arrêt⁴. La réponse, assortie de regrets, le plus souvent apportée à la question semble être que la Cour de justice n'a pas saisi l'occasion offerte par cette affaire pour prendre une véritable position de principe et affirmer le caractère autonome de la citoyenneté européenne. Dans les faits, la Cour s'est appuyée sur des cas antérieurs, et notamment sur l'affaire Micheletti (C-369/90) qui avait confirmé que la détermination de la nationalité relève de la compétence exclusive des États membres, mais que cette compétence doit s'exercer en tenant dûment compte des exigences du droit communautaire.

L'arrêt Rottmann n'affirme pas qu'une citoyenneté européenne de nature cosmopolite serait d'une certaine façon indépendante de la citoyenneté nationale. Il rappelle toutefois son « statut fondamental » et précise qu'il ne s'agit pas d'un simple ajout automatique à la citoyenneté nationale. Cette affaire oriente les juridictions nationales et les autorités législatives et administratives au sujet de ce qu'une norme européenne de proportionnalité impliquerait dans la perte et, le cas échéant, l'acquisition de la citoyenneté. Dans l'affaire Rottmann et dans d'autres plus récentes où il n'y a pas nécessairement de lien entre la citoyenneté européenne et l'égalité de traitement, la Cour de justice de l'Union européenne a condensé et, d'une certaine façon, renforcé sa position de principe en répétant que le statut de citoyen européen « a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres ».

Lorsque l'on prend du recul vis-à-vis des affaires jugées par la Cour de justice de l'Union européenne, on est surpris de constater qu'elles n'ont pas conduit la Commission européenne à davantage les porter à l'attention des citoyens ordinaires, des entreprises et des autorités des États membres. Il est également étonnant que les décisions de cette Cour ne soient pas plus médiatisées. La jurisprudence de la Cour a été plus influente en matière de législation dérivée, et plus particulièrement en ce qui concerne la directive sur la citoyenneté (directive 2004/38), sur laquelle nous reviendrons

4. Voir Shaw, J., "Has the European Court of Justice challenged member state sovereignty in nationality law?", documents de travail de l'IUE, RSCAS 2011/62, EUDO Citizenship Observatory, Institut universitaire européen, 2011.

plus loin. Dans les domaines présentant un plus grand poids économique, comme celui de la libre circulation des biens, la Commission européenne n'a pas hésité à tirer des conclusions et à fournir des lignes directrices aux États membres. Ses réticences s'expliquent notamment par les tensions entre les décisions de la Cour et les prérogatives des États membres. À partir du moment où la Cour a établi que la citoyenneté européenne constituait une base sur laquelle les demandes de contrôle juridictionnel pouvaient s'effectuer et où la citoyenneté européenne a été considérée indépendamment de ses origines économiques, les résultats ont cessé d'être entièrement prévisibles. Ces demandes vont s'intensifier et le caractère contraignant de la Charte des droits fondamentaux va en susciter davantage encore. Les arrêts de la Cour touchent à des domaines dans lesquels il est difficile de déterminer la place de la citoyenneté européenne par rapport à la citoyenneté nationale. Les affaires concernent un large éventail de politiques qui sont d'une importance capitale sur les plans politique et budgétaire : l'accès aux prestations sociales, les bourses d'études ou les prêts aux étudiants, les dispositifs de formation professionnelle. Elles concernent également des secteurs où il n'y a certes pas de répercussions financières, mais qui sont très sensibles en termes de souveraineté nationale : c'est le cas de l'identité individuelle et de la citoyenneté. Enfin, en filigrane de toutes ces affaires, se dessinent des tensions entre, d'un côté, la citoyenneté européenne et la liberté de circulation au sein de l'Union et, de l'autre, les migrations internationales.

L'essentiel de la jurisprudence laisse de nombreuses questions en suspens quant à ce que peuvent être les véritables implications pratiques de la citoyenneté européenne. On est bien souvent en présence de situations peu communes et peu susceptibles de se reproduire fréquemment (cf. l'affaire Rottmann). Il est toutefois évident que la citoyenneté européenne a évolué depuis ses balbutiements économiques. D'après la proposition du gouvernement espagnol formulée en mai 1990, qui a conduit à son inclusion dans le traité de Maastricht, l'idée était de transformer un espace avant tout économique et destiné à garantir la libre circulation en un espace européen commun et intégré où le citoyen pourrait jouer un rôle central au sein d'une union politique. La Cour de justice nous montre la voie à suivre. Le résultat est que les citoyens européens ont plus de droits

qu'ils ne le pensent. Ce n'est pas à eux de justifier leur présence où que ce soit dans l'Union, mais aux États membres de démontrer que toute restriction dans l'utilisation de cette vaste zone de liberté et d'opportunités est proportionnée et relève de l'intérêt général.

La jurisprudence de la Cour de justice ne préconise nullement une solidarité illimitée entre les États membres ni un accès automatique à l'aide sociale. La liberté de circulation en Europe n'est pas comparable à celle à l'œuvre aux États-Unis, où il serait impensable d'imposer des restrictions à des personnes qui se déplacent au motif qu'elles n'ont pas les ressources suffisantes pour subvenir à leurs propres besoins. Cela s'explique par le fait que les États-Unis disposent de programmes fédéraux destinés aux personnes défavorisées ou handicapées, tandis que les États de l'Union sont condamnés à nager ensemble ou à se noyer de concert. Peut-être devrait-on au moins disposer dans l'Union européenne (comme nous le suggérons dans le chapitre 5) d'un programme d'aide d'urgence afin que les citoyens qui passent entre les mailles de tous les filets de sécurité puissent bénéficier du soutien d'un fonds européen plutôt que de s'en remettre entièrement au pays hôte. S'il est admis que les États membres doivent protéger leurs systèmes contre les abus et peuvent imposer des conditions telles que l'exigence d'un certain degré d'intégration ou de preuves de résidence, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne impose toutefois des limites. Gardons cela présent à l'esprit avant d'aborder le chapitre suivant et les pressions exercées par les États membres afin de restreindre l'accès aux soins de santé et aux services sociaux des personnes pratiquant le tourisme des prestations.

III. LA LIBERTÉ DE CIRCULATION AU SEIN DE L'EUROPE : UN DROIT À LA FOIS LARGEMENT EXERCÉ ET CONTROVERSÉ

Phénomène inévitable : depuis la crise financière de 2008, les responsables politiques se focalisent davantage sur la libre circulation des travailleurs que sur celle des citoyens. Dans ce chapitre, nous évoquons le débat autour de la nécessité de créer un marché du travail européen et les tensions qui accompagnent cette idée. Nous soulignons dans le même temps le risque qu'il y a à attacher trop d'importance au seul emploi et à négliger tout un éventail de pratiques en matière de mobilité, ainsi que leurs répercussions politiques. La « liberté de voyager, d'étudier et de travailler partout dans l'UE » est la réalité la plus fréquemment associée à l'Union européenne puisqu'elle est citée par 49 % de la population (Eurobaromètre 83/2015). Le droit de circuler librement compte parmi les réalisations les plus populaires de l'Union européenne pour 57 % des sondés selon une autre enquête Eurobaromètre ; une majorité d'individus estiment en outre que cette liberté est bonne pour l'économie de leur pays¹. Un marché intérieur reposant sur quatre libertés liées entre elles – des personnes, des marchandises, des services et des capitaux – constitue le socle des traités, de la législation et des politiques de l'Europe. En outre, la liberté de circulation sur le territoire des États membres est le premier droit accompagnant la citoyenneté européenne. Pour les jeunes générations, l'Europe en tant qu'espace de liberté qui s'étend d'Édimbourg à Zagreb et de Lisbonne à Riga est considérée comme un acquis, mais

1. Voir par exemple l'Eurobaromètre Flash 365 de février 2013 sur http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fr.pdf

c'est également un héritage qui doit être défendu. Les études économiques en arrivent toutes à la même conclusion : avec sa population vieillissante, l'Europe a besoin d'accroître et non de réduire la libre circulation des travailleurs. C'est également nécessaire pour absorber les chocs asymétriques entre les pays de la zone euro situés en périphérie et ceux situés en son centre. La liberté de circulation dans son ensemble est considérée comme créant des situations gagnant-gagnant par les migrants européens eux-mêmes, les pays d'origine et les pays hôtes. Les nouveaux arrivants occupent des postes vacants qui sont complémentaires ; ils ne sont donc pas en concurrence avec la main-d'œuvre nationale. En outre, les travailleurs mobiles payent plus d'impôts qu'ils ne touchent de prestations sociales.

Pourquoi, dès lors, la libre circulation des personnes au sein de l'Union est-elle devenue une question sensible, comme on a pu le constater, par exemple, en mai 2014 lors de la campagne pour les élections européennes ou lors de celle avant le référendum britannique de juin 2016 sur l'appartenance à l'Union européenne ? Un certain nombre de raisons peuvent être avancées :

- La crise économique et monétaire a ravivé les tensions entre citoyenneté nationale et citoyenneté européenne, ce qui s'est traduit par la montée en puissance des partis eurosceptiques. Les forces centrifuges et la fragmentation s'intensifient.

- Avant les élargissements de 2004 et de 2007, la libre circulation des personnes dans les États membres de l'UE ne constituait pas un problème. Mais les querelles autour des « mesures transitoires » et des restrictions à l'accès au marché du travail ont suscité des craintes : les populations des pays hôtes redoutaient d'être mises en concurrence pour les emplois et de voir les salaires diminuer, et les populations issues des nouveaux États membres avaient le sentiment d'être considérées comme des citoyens de seconde zone. Les germes de la discorde étaient dès lors semés. En 2004, les 15 États membres ont d'abord été rejoints par dix pays, dont huit d'Europe centrale et de l'Est (dont les travailleurs étaient davantage surnommés « travailleurs A8 » que qualifiés de citoyens européens), auxquels il faut ajouter Chypre et Malte, puis ils ont accueilli la Bulgarie et la Roumanie en 2007 et enfin la Croatie en 2013.

- Si, malgré le passage de 15 à 28 États membres, l'image qui domine est celle d'une libre circulation au sein de l'UE restant limitée par rapport à d'autres régions du monde, les observations et les faits au niveau local viennent contredire les chiffres d'ensemble. La libre circulation connaît des disparités et s'observe principalement sur certaines trajectoires et destinations. Les problèmes qu'elle pose localement vis-à-vis des citoyens européens vulnérables et la pression qu'elle exerce sur les services n'ont pas été suffisamment anticipés par les responsables politiques de l'UE et des différents pays.

- Le discours politique est lui aussi fautif puisque même les partis classiques ont permis que l'amalgame se fasse entre la libre circulation des personnes dans l'UE et un débat de plus en plus nauséabond sur l'immigration et sur ce qui est ressenti comme un échec des politiques migratoires.

- Dans ce débat, la libre circulation des personnes est souvent présentée comme une liberté absolue, alors que beaucoup se plaignent qu'elle soit en réalité jalonnée d'obstacles. Les citoyens européens sont tenus de souscrire une assurance-maladie complète et de disposer des ressources suffisantes pour ne pas être un poids pour le pays hôte. Le tourisme des prestations relève donc plus du mythe que de la réalité.

L'objectif de ce chapitre est de passer en revue les arguments permettant de défendre la liberté de circulation en Europe en tant qu'acquis fondamental, à la fois pour les citoyens européens et pour l'existence même de l'Union. La Commission, garante des traités, a un rôle primordial à jouer : elle doit faire appliquer ce droit. Peut-il être confié aux institutions européennes et, en définitive, aux gouvernements nationaux qui sont les maîtres des traités ? Des compromis ne sont-ils pas toujours possibles ?

LES SCHÉMAS DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

Les citoyens européens se déplacent beaucoup et sans doute beaucoup plus que ne le laissent penser les statistiques officielles, et les migrations intra-UE prennent des formes de plus en plus

diverses. Selon les statistiques officielles (Eurostat), 13,5 millions de citoyens européens vivaient dans un autre État membre en 2013, ce qui est moins que les 21 millions de ressortissants de pays tiers présents dans l'UE². La crise économique a d'abord provoqué un ralentissement des mouvements intra-UE, mais ils ont très vite repris et se sont multipliés, occupant une part plus importante des flux migratoires dans leur ensemble. Pour les populations jeunes des pays les plus durement touchés de la zone euro, la possibilité de trouver un emploi en Allemagne ou dans d'autres pays à l'économie plus solide représente un avantage très concret de la citoyenneté européenne, même si les mouvements sud-nord restent bien moins nombreux que les migrations des « nouveaux » États membres vers les « anciens ». Les statistiques officielles ne rendent toutefois pas compte de toutes les formes de mobilité, qu'il s'agisse des travailleurs saisonniers ou détachés en mission temporaire dans un autre État membre, des migrations transfrontalières entre le lieu de résidence et le lieu de travail ou, phénomène plus récent, des migrations transfrontalières de longue distance. Ces formes de mobilité non permanente concernent 2,5 millions de personnes, un chiffre à ajouter aux 13,5 millions déjà mentionnés. On compte également un grand nombre de mouvements de citoyens européens qui ne sont pas enregistrés, car ils se font sur de courtes périodes, mais ces personnes résident bel et bien dans deux États membres. Les demandeurs d'emploi qui ne peuvent toucher de prestations de chômage ne sont généralement pas non plus pris en compte. « Le phénomène des migrations pose d'énormes problèmes en termes de mesures statistiques³. »

Si la dimension politique de la libre circulation des personnes donne lieu à un nombre croissant d'études, nous devons en priorité

améliorer notre connaissance de ce qui se passe dès à présent, notamment au niveau local (nous expliquerons plus loin pourquoi)⁴. Selon une enquête spéciale de l'Eurobaromètre sur la mobilité géographique, 10 % des Européens ont vécu dans un autre État membre pendant une période donnée. On estime que, à l'échelle transnationale, différentes formes de mobilité et de travail en réseau, y compris de type « virtuel », sont mises en place par 30 % des 508 millions d'habitants de l'UE ; l'Europe sociologique est donc bien plus développée que celle qui doit accueillir un marché du travail unique, et elle est très différente de l'Europe politique⁵. Ne s'agit-il pas là de bonnes nouvelles ? Les organisations de la société civile, les organes professionnels et les associations de communautés vivant à l'étranger doivent s'attacher à souligner l'importance de la mobilité, non pas simplement en matière d'emploi, mais aussi en tant que phénomène impliquant un large éventail de pratiques, donc de politiques générales, ainsi qu'une approche plus holistique de la citoyenneté européenne.

La mobilité est plus répandue qu'on ne le dit officiellement. Elle recouvre également tous les métiers et tous les écarts de revenus possibles d'un bout à l'autre de l'échelle sociale. Au risque de tomber dans la caricature, voilà qui devrait inciter les décideurs politiques à prendre en compte une population hétérogène à travers une large gamme de politiques.

– **Les eurotravailleurs** sont les bâtisseurs originels de l'Europe ; ils sont cette main-d'œuvre excédentaire du Sud dont avait besoin l'industrie lourde du Nord. Leurs successeurs sont les ouvriers du bâtiment et autres ouvriers peu ou semi-qualifiés venus d'Europe centrale et de l'Est, qui travaillent souvent en dessous de leur niveau de qualification. Si les gouvernements ont tendance à souligner la valeur des euromigrants hautement

2. Eurostat, "EU citizenship – statistics on cross-border activities", avril 2013. Disponible sur http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizenship_-_statistics_on_cross-border_activities#Foreign.C2.A0population_in_the_EU_and_Member_States

3. Riso, S. S., Olivier, J. E., Andersen, T., *Labour Migration in the EU: recent trends and policies*, Eurofound, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2014.

4. Ce chapitre s'appuie sur le travail de Dhéret, C., Lazarowicz, A., Nicoli, F., Pascouau, Y., Zuleeg, F., *Making progress towards the completion of the single European labour Market*, document d'analyse n° 75 de l'EPC, European Policy Centre, mai 2013.

5. Voir Recchi, E. et al., *The Europeanisation of Everyday Life: Cross-Border Practices and Transnational Identities among EU and Third-Country Citizens. Final Report*, Eucross, juin 2014 ; Commission européenne, *New Europeans*, Eurobaromètre spécial, avril 2011, disponible sur http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf

qualifiés, dans les faits, la main-d'œuvre peu qualifiée peut tout autant contribuer à la croissance économique.

- **Les euroentrepreneurs** sont ceux qui sont visés par la réglementation sur le droit d'établissement des professions libérales, par les règles du marché intérieur telles que la directive sur les services ou par les mesures destinées à réduire le temps et les tracasseries administratifs qui sont parfois synonymes de création d'entreprise dans un autre État membre. Ils ont parfois réussi à exploiter un marché de niche chez eux, alors pourquoi ne pas appliquer la formule ailleurs en Europe? Les euroentrepreneurs sont souvent confrontés à des questions compliquées - d'ordre personnel comme professionnel - en matière de migrations transfrontalières de courte ou longue distance, d'impôts, de sécurité sociale et de droits des membres de leur famille.

- **Les euroamants** fascinent les chercheurs⁶. Les facteurs économiques et l'évolution professionnelle ne sont pas seuls à entrer en ligne de compte lorsque l'on exerce son droit de circuler librement et que l'on choisit le pays où on va vivre et travailler: il y a également la difficulté de devoir gérer une relation à distance avec de longues périodes d'absence. Si les euroamants décidaient de se regrouper et de fonder une famille, ils constitueraient un intéressant laboratoire d'étude de l'identité européenne à travers le choix de la langue qui est parlée à la maison, la façon dont les enfants sont élevés ou leur accès aux médias dans le pays hôte ou dans le pays d'origine.

- **Les euroétudiants** constituent une catégorie - en plein développement - d'individus de plus en plus conscients que le fait d'aller étudier pendant un certain temps dans un autre État membre ou dans un pays tiers « fait bien » sur un CV. Les étudiants n'ignorent pas les différences de niveau entre les universités européennes. Aller étudier quelque temps à l'étranger permet de faire une coupure et constitue une solution, relativement simple pour certains et incontournable pour d'autres, pour compenser les faiblesses de l'enseignement dans son pays et apprendre une

langue étrangère (notamment l'anglais). Le programme Erasmus est l'un des grands succès de l'Union européenne. Problème: ce sont surtout les étudiants qui ont de bons résultats qui bénéficient de la possibilité d'aller à l'étranger, alors qu'ils auraient pu le faire de toute façon; or les études montrent que cette possibilité serait particulièrement appréciée des étudiants moins aisés ou ayant plus de difficultés, et qu'elle leur serait très bénéfique.

- **Les euroamateurs de soleil** sont le plus souvent des retraités du nord de l'Europe qui souhaitent profiter d'un meilleur climat lorsqu'ils cessent de travailler et se rapprochent de la Méditerranée ou de l'Adriatique. Ils emportent généralement sur place leurs propres services, les médias diffusés dans leur langue et leurs associations d'expatriés, tout en se plaignant de ne pas être assez intégrés dans le pays qu'ils ont choisi. Au sein de la zone euro, les risques de fluctuations monétaires avec répercussions sur les retraites ou sur l'immobilier sont réduits, mais la crise a montré qu'il en existait d'autres, inédits. Elle a également ouvert de nouvelles perspectives aux retraités qui peuvent aujourd'hui acheter un logement en Grèce, en Espagne ou au Portugal pour une somme moins élevée. La crise profite donc aussi à ces euroamateurs de soleil.

- **Les eurostars**, enfin, sont ces jeunes gens dont les parents ou les grands-parents ont sans doute été des euroamants ou des euro-autre chose. Ils se considèrent comme des citoyens européens et s'aperçoivent que l'attachement à un autre pays que le leur ainsi que l'envie de bouger et celle de travailler dans différentes langues viennent naturellement. Beaucoup sont issus de la période où Erasmus venait d'être lancé et avait une dimension plus formatrice. Les eurostars sont des personnes qualifiées, douées pour les langues, en relation les unes avec les autres grâce à des réseaux transnationaux de plus en plus étendus, et prêtes à s'investir politiquement. Elles sont très attirées par l'action civique au-delà de l'État-nation⁷.

6. Le Pr Robert Miller, de la Queen University à Belfast, est le coordinateur d'un programme de recherche sur l'évolution de l'identité européenne dans la vie privée. Voir www.euroidentities.org

7. Frevert, U., "How to become a good European citizen: present challenge and past experiences", in Georgi, V. B. (ed.), *The Making of Citizens in Europe: New Perspectives on Citizenship Education*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, p. 37-51, 2008.

– Enfin, il y a les **eurotouristes**, qui constituent de loin la catégorie la plus importante. Ils ont leurs propres préoccupations : documents de voyage, location de voiture, santé, sécurité...

LES COÛTS ET LES AVANTAGES DE LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE

Les avantages d'une liberté de circulation accrue dans l'UE sont exposés dans un grand nombre d'études européennes mais aussi nationales. Ils ont été bien résumés à l'occasion d'une conférence donnée par un ancien membre de la Commission européenne :

« Les travailleurs migrants de l'UE peuvent contribuer au meilleur fonctionnement de l'économie du pays hôte en palliant les pénuries de main-d'œuvre qualifiée et les goulets d'étranglement sur le marché du travail. Ils contribuent à la demande macroéconomique et aux recettes publiques, ce qui peut stimuler la création d'emplois dans le pays hôte. Leur présence peut également se traduire par un allègement de la charge fiscale pour la population qui les accueille⁸. » Il ne s'agit donc pas d'un jeu à somme nulle. L'intervenant poursuit : « Toutes les études dont nous disposons vont dans le même sens et les spécialistes reconnaissent tous le caractère fondamental des avantages que procure la mobilité du travail dans l'UE. » Autre argument qui conduit de nombreuses études à conclure que le niveau de mobilité professionnelle en Europe est bas, notamment comparé à celui des États-Unis : « Il est également nécessaire de rendre l'Union économique et monétaire (UEM) plus résiliente⁹. » « La libre circulation des travailleurs dans l'UE ne semble pas avoir un effet amortisseur significatif sur les asymétries économiques grandissantes entre le cœur et la périphérie de l'UE¹⁰. » En théorie, la liberté de circulation fait naître des situations gagnant-gagnant : les travailleurs migrants, bien préparés, peuvent

améliorer leur niveau de vie et acquérir de nouvelles compétences ; les pays hôtes sont également gagnants, car ces travailleurs sont généralement plus nombreux à être en âge de travailler que la population locale et sont donc moins susceptibles de réclamer des prestations sociales ; quant aux pays d'origine, ils peuvent bénéficier de transferts d'argent et, lorsque leurs ressortissants sont partis à l'étranger pour un temps limité, ils reviennent dans leur pays avec des compétences accrues. Si, d'une façon générale, les avantages de la mobilité professionnelle l'emportent sur les coûts qu'elle engendre, on trouve toujours des exemples *a contrario* où ce scénario favorable est contredit par des faits concrets. La difficulté pour les responsables politiques consiste à remédier à ces cas particuliers et à ne pas se laisser prendre au piège en admettant que ces cas reflètent la situation dans son ensemble et en accédant aux demandes de restrictions générales. « Les gouvernements des États membres doivent s'occuper de ces préoccupations légitimes en s'attaquant aux problèmes qui se posent et non en limitant la liberté de circulation¹¹. » Examinons à présent les motivations de ceux qui circulent librement, les inquiétudes quant aux abus en la matière et l'impact de la liberté de circulation sur les services locaux.

L'attrait principal est l'offre d'emplois. Les personnes se déplacent pour travailler ou pour chercher du travail et non pour toucher des prestations sociales. Elles comparent donc les salaires et le coût de la vie entre leur pays et leur destination éventuelle. Toutefois, ce processus de prise de décision ne suit pas toujours la logique économique qui permettrait d'instaurer un marché du travail européen fonctionnant correctement. D'autres facteurs entrent en jeu, comme les réseaux sociaux et les liens linguistiques et culturels, car « les données empiriques montrent que les flux migratoires entre les pays parlant des langues proches sont plus importants qu'entre des pays aux langues très différentes¹² ».

Étant donné les disparités en matière de compétences linguistiques en Europe, les propositions destinées à améliorer

8. Intervention de László Andor intitulée "Labour Mobility – The inconvenient truth". Conférence donnée à l'université de Bristol le 10 février 2011.

9. *Ibid.* 48.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.* 53.

12. Belot, M., Ederveen, S., "Cultural and institutional barriers in migration between OECD countries", Mimeo, 2006.

le fonctionnement du marché du travail européen mettent l'accent sur la suppression des barrières linguistiques et, pour ce faire, elles incitent les migrants intra-EU à apprendre la langue de leur pays de destination. Il est également de plus en plus évident que les liens familiaux et sociaux sont un frein, ce qui explique l'écart entre les intentions de bouger et les migrations effectives¹³. On peut être encouragé à migrer par les réseaux transnationaux ou au contraire découragé de le faire, car cela équivaut à perdre le capital social dont on disposait dans son pays d'origine, un capital social difficile à recréer dans le pays d'accueil. Les études portant sur les moyens d'améliorer le fonctionnement du marché du travail européen insistent sur le besoin de parrainage et d'orientation personnalisée, et sur l'amélioration du réseau Eures (services européens de l'emploi). Étant donné l'hétérogénéité des personnes qui migrent, les décideurs politiques doivent également se pencher sur les problématiques hors marché du travail et collaborer plus étroitement avec les associations qui représentent les citoyens européens ou qui leur fournissent des informations et des conseils sur les conditions de travail et de vie.

Plusieurs solutions sont proposées dans le chapitre 5 afin de réduire l'écart entre les nobles principes du droit européen et ce qu'en font, sur le terrain, les administrations des États membres, qui ont tendance à favoriser les exceptions au détriment de l'esprit du droit européen. La plupart des services d'accompagnement indiquent qu'un nombre croissant d'individus sont porteurs de récriminations lorsqu'ils viennent frapper à leur porte. Il est difficile de déterminer si ce phénomène est dû à un durcissement de ton vis-à-vis des citoyens européens de la part des fonctionnaires qui sont en première ligne ou au fait que ces citoyens connaissent mieux leurs droits. Les barrières sont bien connues : obstacles à la liberté de circuler et de séjourner, notamment pour les familles qui comptent des ressortissants de pays tiers, risques d'expulsion pour les personnes à faibles revenus et les demandeurs d'emploi, délais dans

13. 20 % des citoyens européens aimeraient bouger, mais seulement 1,2 % ont la ferme intention de le faire (présentation de Jorg Tanner de la Commission européenne à la conférence du CESE du 27 janvier 2015).

l'évaluation des droits sociaux ou dans la reconnaissance des qualifications professionnelles, tracasseries administratives liées à l'incapacité des États membres à établir une reconnaissance mutuelle des documents. Si les jeunes prenaient davantage conscience des barrières qui sont élevées contre la liberté de circulation et de l'incapacité de l'Europe à les supprimer, un nombre croissant d'entre eux pourraient aller chercher du travail en dehors de l'Europe.

Comme l'indique une étude de l'Eurofound, « il est clair que, dans beaucoup de pays, le débat national fait ressortir les aspects négatifs et non les perspectives positives de la mobilité intra-UE¹⁴. » Ce débat passe sous silence les barrières antimobilité. La libre circulation est présentée comme une liberté absolue et inconditionnelle qui donne lieu à des abus. La Commission européenne a demandé des preuves de ces abus à maintes reprises, mais « aucun État membre ne lui a fourni de preuves factuelles que ce que l'on appelle le tourisme des prestations est systématique ou répandu¹⁵ ». Dans une communication intitulée « Libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille : cinq actions pour faire la différence » (COM(2013) 0837 final du 25/11/2013), la Commission énumère les droits et les obligations liés à la liberté de mouvement et entend prendre en compte les inquiétudes de certains États membres en les aidant à combattre les mariages de complaisance, à appliquer les règlements de l'UE sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et à relever le défi de l'inclusion sociale¹⁶. Si on dispose de peu de preuves indiquant que le tourisme des prestations est un moteur des migrations intra-UE, il est des circonstances où la dépendance vis-à-vis des prestations sociales peut faire que l'on reste dans un pays au lieu de rentrer dans son pays d'origine. C'est notamment

14. *Ibid.* 48.

15. *Ibid.* 53.

16. Le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas ont fait part de leurs inquiétudes dans une lettre conjointe adressée à la présidence irlandaise. Dans la communication (COM(2013) 0837), la Commission fournit des informations précieuses puisqu'elle fait référence aux traités, à la législation européenne et à plusieurs sondages d'opinion et études, dont une menée par ICF GHK/Milieu Ltd : *A fact-finding analysis on the impact on the member states' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence.*

le cas lorsque des employeurs peu scrupuleux, profitant de la liberté de circulation, versent moins que le salaire minimum à des migrants ou les exploitent en leur imposant des conditions contractuelles illégales, des frais de logement ou d'autres coûts. La liberté de circulation est alors un échec. L'importance des prestations sociales dans les migrations reste toutefois très exagérée.

Certaines préoccupations, légitimes celles-là, concernent la pression exercée sur les services locaux dans les pays de destination et la fuite des cerveaux dans les pays d'origine. Dans la communication intitulée « Cinq actions pour faire la différence » (COM(2013) 0837), la Commission parle pour la première fois d'efforts en vue de renforcer la capacité des autorités locales à utiliser efficacement les fonds structurels et d'investissement européens ». Le message est clair : l'ensemble des avantages procurés par la libre circulation des personnes et les droits qui l'accompagnent doivent être préservés, mais le cadre réglementaire de l'UE ne suffit pas pour s'attaquer aux problèmes sur le terrain. Dans un rapport remis à la Commission et présentant des recommandations pour l'avenir de la politique de cohésion entre 2014 et 2020 (le rapport Barca), il est dit que « la politique de cohésion, en associant les principes de l'UE et la liberté des États membres, des régions et des institutions locales de les appliquer à des besoins spécifiques, peut constituer le cadre adéquat pour faire un pas de plus¹⁷ ». Les migrations sont considérées comme l'une des priorités des fonds. Le rapport estime que, « *de facto*, la citoyenneté se définit en partie par l'accessibilité des personnes aux services », d'où il découle que la citoyenneté européenne passe par l'accès mutuel aux services dans l'intérêt de chacun. C'est pourquoi « une approche en fonction du lieu peut permettre de gérer les façons extrêmement disparates dont les flux migratoires entrants et sortants affectent les lieux concernés¹⁸ ». Le récent afflux de demandeurs d'asile et de migrants montre à quel point ce rapport a raison lorsqu'il fait des migrations l'une des priorités des fonds sociaux et régionaux de l'UE.

17. Barca, F., *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, 2009.

18. *Ibid.*

Les schémas de la libre circulation étant extrêmement différents d'un État membre à l'autre, il existe des régions et des villes, dans les pays de destination, où la pression sur les services locaux – logement, santé, scolarisation, transports – peut s'accroître avec l'arrivée soudaine et inattendue d'un grand nombre de nouveaux venus. Les migrations peuvent également offrir un prétexte bien commode à des coupes dans les services publics et à une absence d'investissement dans les infrastructures locales. Il s'agit d'un domaine politique dans lequel il convient d'agir sur la base de solides statistiques concernant la population locale et de preuves économiques. Les problèmes de la fuite des cerveaux et du nombre insuffisant de travailleurs qualifiés pour maintenir les infrastructures dans certaines régions des pays d'origine sont eux aussi bien réels. Équilibrer l'offre et la demande en matière de services de santé de part et d'autre des frontières est dans l'intérêt de chacun, mais cela ne fonctionne pas toujours ainsi, notamment lorsque les migrations ont des répercussions négatives et entraînent une pénurie de personnel dans ces services dans les pays d'origine.

Nombre de recommandations en vue d'améliorer la politique européenne en matière de libre circulation des personnes peuvent être suivies sur fond de politique de cohésion. Le fonds social pourrait s'occuper des questions relatives à la formation à la mobilité et à l'inclusion sociale, et le fonds régional pourrait être utilisé pour satisfaire les besoins de développement infrastructurel des localités des pays d'origine et des pays de destination. Nous proposons dans le chapitre 5 que les deux soient réunis dans un fonds de solidarité pour la libre circulation en Europe, qui pourrait être constitué dans le cadre de la politique de cohésion à l'aide de ressources existantes. C'est également dans ce cadre que pourraient être développés les échanges de bonnes pratiques et que les expériences locales réussies pourraient être diffusées afin de lutter contre les effets secondaires indésirables de la liberté de mouvement. Bien que les nouveaux venus profitent à l'activité économique, il est important de montrer à la population sédentaire d'accueil qu'elle n'a pas à supporter intégralement le coût de la hausse de la demande de services publics et que ce coût doit être partagé entre le pays d'origine, le pays de destination et le budget de cohésion de l'UE, ce qui est beaucoup plus juste. En outre, le principe de partenariat pour

le développement des communautés locales et sa mise en œuvre par des groupes d'action locale ont été renforcés. Ces projets peuvent d'ores et déjà être présentés dans les zones rurales comme urbaines. Comme le préconise le rapport Barca, les migrations et la libre circulation des personnes doivent devenir une priorité, et cela devrait se traduire dans le prochain cycle de fonds de cohésion de l'UE, qui démarrera en 2020.

LUTTER CONTRE LA DIABOLISATION DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

Lors d'une conférence organisée à l'occasion du 25^e anniversaire du Centre européen des fondations, les migrations ont été au centre de tous les débats¹⁹. Le discours en la matière devait-il changer? Un consensus s'est dessiné autour du fait que les actes sont plus éloquentes que les mots pour répondre aux préoccupations des individus. Comme le montrent les exemples ci-dessous, c'est à l'occasion d'histoires ayant trait au problème des frontières, à un groupe de personnes ou à un lieu que, sous l'apparente popularité de la liberté de mouvement au sein de l'UE, peut se dessiner une forme d'hostilité. C'est d'ailleurs ce qui se passe – comme on l'a vu lors de la campagne de 2014 pour les élections européennes – non seulement au sein des partis eurosceptiques et minoritaires, mais également chez les responsables politiques des grands courants. Dans tous les exemples figurant ci-après, la réponse des populistes serait de restreindre la liberté de circulation et même de réinstaurer les contrôles aux frontières. Il faut au contraire s'opposer à de telles restrictions et permettre à la liberté de circulation de mieux fonctionner, faute de quoi les entreprises de diabolisation de cette liberté trouveront un écho considérable.

19. EuroPhilantopics, 4-5 novembre 2014. Voir www.efc.be/newsevents/europhilantopics/

Le plombier polonais

En France, dans la période qui a précédé le référendum de 2005 et qui s'est soldée par le rejet du traité constitutionnel, « le plombier polonais » a beaucoup fait parler de lui. Cet exemple inventé de toutes pièces est né de la première version de la directive de l'UE sur les services, qui fut fortement controversée. Le coût du travail était estimé en moyenne à 3,47 euros de l'heure dans les nouveaux États membres et à 22,19 euros dans les 15 autres États, si bien qu'un plombier polonais aurait pu offrir ses services à Paris et faire ainsi fermer boutique à ses concurrents français²⁰. Les chefs d'entreprise et les partisans du « oui » au référendum ont alors souligné la pénurie de plombiers à Paris, tandis que l'Office du tourisme polonais réalisait une affiche sur laquelle on voyait un plombier au physique avantageux déclarer : « Je reste en Pologne. Venez nombreux. »

L'« affaire des Roms »

Toujours en France, mais également en Italie et, dans une moindre mesure, dans d'autres États membres de l'UE, les droits des Roms en tant que citoyens européens ont constitué un nouveau test pour la législation et la politique en matière de liberté de circulation des personnes. Le démantèlement de camps de Roms durant l'été 2010 par le gouvernement Sarkozy ainsi que le rapatriement des personnes concernées se sont soldés par une expulsion massive, ce qui est interdit par la directive sur la citoyenneté et par la Charte des droits fondamentaux de l'UE²¹. Le Centre européen des droits des Roms²², à Budapest, et plusieurs organisations de la société civile à Paris, Bucarest et Bruxelles se sont alors emparés de l'affaire, mais si leurs arguments juridiques étaient solides, les

20. Il existe un cas de figure bien plus authentique, souligné par l'arrêt Laval de la Cour de justice de l'Union européenne : il portait sur le recours à des travailleurs lettons détachés pour la construction d'une école en Suède à des tarifs inférieurs à ceux fixés lors de négociations collectives entre les syndicats et les employeurs de la région. Affaire C-341/05.

21. Pour une analyse approfondie, voir Carrera, S., "The Framing of the Roma as Abnormal EU Citizens: Assessing European Politics on Roma Evictions and Expulsions in France", in Guild, E. (ed.), *The Reconceptualization of European Union Citizenship*, Leyde, Brill Nijhoff, 2014, p. 33-63.

22. Le Centre européen des droits des Roms (ERRC) est une organisation juridique d'intérêt public qui lutte contre les discriminations anti-Roms. Voir www.errc.org/

preuves leur faisaient défaut et les personnes directement concernées étaient peu enclines à se manifester. Les citoyens européens impliqués devaient sinon être physiquement présents, du moins figurer en tant que tierce partie dans les discussions entre la délégation de la Commission et le gouvernement français. On a alors pu constater les difficultés rencontrées par la Commission pour faire respecter la législation européenne et la Charte en situation d'urgence. C'est pourquoi Viviane Reding, alors commissaire aux droits fondamentaux et à la citoyenneté, a choisi d'exercer des pressions politiques et non juridiques, déclarant que l'Europe n'avait pas assisté à de telles déportations depuis la Seconde Guerre mondiale.

L'exploitation politique des tensions au sujet de l'ouverture des frontières

Les tensions autour de l'espace Schengen sont apparues par moments comme des retombées de la crise de l'euro et ont fait courir le risque à l'Europe de ne pas arriver à garantir l'ouverture des frontières. Il y eut une proposition néerlandaise visant à surveiller les points de passage frontaliers et une autre, danoise, en faveur d'un renforcement des contrôles aux frontières avec la Suède et l'Allemagne. Le tout en dépit d'une longue tradition d'absence de contrôles aux frontières dans les pays du Conseil nordique. Un différend plus sérieux entre la France et l'Italie au sujet des réfugiés venus de Libye a été soumis par Silvio Berlusconi et Nicolas Sarkozy au Conseil européen qui s'est réuni en juin 2011 et a demandé des propositions de loi. L'objectif était d'étendre la clause de sauvegarde de l'accord de Schengen afin que, en « tout dernier ressort », soit permise la « réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles », autrement dit lorsqu'un État membre ne parvient plus à contrôler l'immigration aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Une loi a depuis été adoptée en ce sens²³. Le problème avec cette mesure, c'est qu'elle réduit la pression sur les États Schengen en vue de maintenir la libre circulation

23. Règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles [en ligne], *Journal officiel de l'Union européenne*, L 295/1, 2013.

des personnes à l'intérieur de la zone tout en se mettant d'accord sur des politiques communes d'immigration et d'asile.

La Commission a défendu cette proposition en estimant qu'entre deux maux il fallait choisir le moindre, et y a vu un moyen de contenir les pressions subies par le système Schengen ; elle a toutefois, dans le même temps, réclamé un contrôle européen accru de la clause de sauvegarde. Les attaques contre Schengen ont résisté à la crise économique et financière ainsi qu'à la rhétorique anti-immigration. La liberté, récemment acquise, de circuler librement sur le continent européen depuis la chute du mur de Berlin et l'extension de l'espace Schengen aux nouveaux États membres (à l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie) ne peuvent toutefois plus être considérées comme acquises. De nouveaux appels ont en effet été lancés à l'été 2015 pour réexaminer l'accord de Schengen et réinstaurer le contrôle aux frontières nationales à la suite de la crise des réfugiés.

En 2016, de telles pressions sont devenues plus intenses, créant des doutes sur la survie des Schengen.

Initiative populaire en Suisse en faveur de quotas sur l'immigration

Le 9 février 2014, à une très courte majorité, 50,3 % de la population suisse s'est prononcée en faveur d'une initiative lancée par l'Union démocratique du centre, classée à droite. La nouvelle disposition constitutionnelle approuvée lors du référendum stipule que « le nombre de permis autorisant les étrangers à séjourner en Suisse sera soumis à des plafonds et contingents annuels ». Les auteurs de cette initiative avaient pris leurs distances avec les partisans encore plus extrémistes du Comité d'Egerkingen qui avaient coordonné la campagne victorieuse contre la construction de minarets en 2009. La participation était certes faible avec un taux de 56 %, mais le résultat a dû être accepté.

Se démarquant de l'initiative citoyenne européenne, qui constitue un outil de démocratie délibérative permettant de définir un ordre du jour, la Suisse possède un système de démocratie directe contraignante. Les frontières ne vont certes pas se fermer du jour au lendemain puisque le gouvernement dispose de trois ans pour mettre en œuvre la disposition au moyen d'une loi et pour négocier avec l'UE. Il est toutefois difficile d'imaginer comment un système de quotas, qui constitue désormais un droit démocratiquement

établi, peut s'accommoder du droit de circuler librement garanti par l'Europe. Ce résultat pourrait donc sonner le glas de l'accord UE-Suisse sur la libre circulation des personnes, signé à Luxembourg le 21 juin 1999, qui a été approuvé par référendum il y a moins de trois ans.

Cet accord concerne 1,15 million de travailleurs étrangers en Suisse, soit 23 % de la main-d'œuvre du pays, mais aussi les 453 000 citoyens suisses qui vivent dans l'UE. Les observateurs ont également souligné que ce référendum pourrait en réalité porter un coup à la puissante économie suisse et au niveau de vie du pays qu'il est pourtant censé préserver. En outre, l'accord de libre circulation contient une « clause guillotine » qui, si elle était appliquée, signerait automatiquement la suspension des autres accords bilatéraux signés avec l'UE sur les transports, l'agriculture, les normes techniques, les marchés publics et la coopération scientifique et technique. De leur côté, les responsables politiques ont réagi en disant que cet accord avec l'UE n'était pas un gruyère et n'avait donc pas de trous, et qu'une politique à la carte n'était pas possible. Cette ligne dure choisie par les dirigeants de l'UE était sans doute motivée par la volonté de montrer au Royaume-Uni qu'il n'était pas envisageable que le pays suspende la liberté d'aller et de venir sur son territoire ou renégocie cette liberté tout en continuant à bénéficier pleinement des trois autres libertés « commerciales » garanties par l'appartenance au marché intérieur.

La diabolisation du « tourisme des prestations »

Un reproche classique, souvent formulé par les eurosceptiques ou les forces politiques de droite, consiste à dire que la libre circulation conduit tout droit à ce que l'on appelle le « tourisme des prestations ». Début 2013, les ministres de l'Intérieur du Royaume-Uni, d'Allemagne, d'Autriche et des Pays-Bas ont écrit au président du Conseil de l'UE pour l'informer que certaines municipalités étaient « soumises à une pression considérable par des migrants venus d'autres États membres [...] qui étaient une charge pour le système d'assistance sociale des pays hôtes ». Tout en réaffirmant que la liberté de circuler était un droit fondamental, ils ont souligné la nécessité pour eux de défendre les droits de leurs propres citoyens. On n'a toutefois que très peu de preuves de l'existence

d'un tourisme des prestations en dépit des disparités entre les niveaux de prestations sociales des différents États membres, prestations sociales qui pourraient en théorie être exploitées par les citoyens européens exerçant leur droit à circuler librement au sein de l'UE²⁴.

Cela étant, les restrictions à la libre circulation semblent être devenues la pièce maîtresse des tentatives du gouvernement britannique pour renégocier les conditions de l'adhésion de son pays à l'UE, dont les résultats furent soumis à un référendum sur le maintien ou non dans l'Europe qui s'est soldé par un désir de sortir de l'Europe exprimé par les suffrages. Dans un discours prononcé le 28 novembre 2014, le Premier ministre David Cameron n'est pas allé jusqu'à exiger des « freins d'urgence » ni des restrictions quantitatives aux migrations intra-UE, mais les cinq mesures qu'il a proposées auraient le même effet, créant une nouvelle catégorie de citoyens européens qui attendent de connaître leur sort :

- « expulser les demandeurs d'emploi de l'UE qui n'ont pas trouvé de travail dans les six mois ; empêcher les demandeurs d'emploi d'avoir accès au *universal credit* (qui intégrera l'actuelle allocation chômage) lorsque le dispositif sera généralisé à partir de 2015, et ce pendant leurs quatre premières années en Grande-Bretagne ;
- imposer une période de quatre ans avant que les migrants de l'UE puissent avoir accès à des prestations liées à l'emploi comme les crédits d'impôt et les allocations de logement ;
- empêcher les travailleurs de toucher, dans un État membre de l'UE, les allocations familiales versées pour des enfants vivant dans un autre État membre ;
- empêcher les travailleurs de pays qui rejoignent l'UE de chercher du travail dans le reste de l'UE tant que ces nouveaux membres n'ont pas fait partiellement converger leur économie vers celles des membres existants ;

24. Dans « COM(2013) 0837 final. Libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille : cinq actions pour faire la différence », la Commission indique que, « selon de récentes études, il n'y a pas de relation statistique entre la générosité des régimes de protection sociale et les arrivées de citoyens mobiles de l'Union ».

– faciliter l'expulsion des criminels, des fraudeurs et des mendiants venus d'autres États membres et interdire leur réentrée²⁵ ».

La menace qui pèse sur le droit de circuler librement en Europe est patente. Il est également inquiétant de voir que ces discours prononcés par des responsables politiques de premier plan alimentent les préjugés en faisant l'amalgame entre la libre circulation des personnes au sein de l'UE et l'immigration. Le message et les sous-entendus sur lesquels repose le discours de David Cameron sont aussi néfastes que ses propositions. Ainsi : « Et, bien sûr, la liberté de mouvement a singulièrement évolué au fil des ans : elle a été étendue des salariés aux demandeurs d'emploi, des demandeurs d'emploi aux membres non européens de leur famille, et on est passé d'un droit à travailler à un droit à réclamer des prestations sociales²⁶. » C'est là une caricature de la citoyenneté européenne.

À la suite de ses négociations pour un nouveau rapport à l'UE, le Royaume-Uni a obtenu des résultats sur toutes ses demandes, quoique en deçà de ses objectifs. Les États membres d'Europe centrale et orientale sont, dans une certaine mesure, parvenus à protéger les intérêts de leurs ressortissants travaillant au Royaume-Uni. La presse britannique n'a pour l'essentiel vu dans les conclusions du Conseil européen des 18-19 février 2016 qu'un maigre compromis qui n'aurait que peu d'effet sur l'immigration. Au lieu d'une exclusion pure et simple du bénéfice des prestations d'assistance sociale, pour quatre ans, des travailleurs (*in work benefits*) arrivant d'autres États membres, le Royaume-Uni a obtenu un frein d'urgence non permanent, limité à sept ans, à l'image de ce que prévoient les périodes transitoires visant les nouveaux États membres. L'accord ressemble à une compensation rétrospective accordée au Royaume-Uni pour ne pas avoir eu recours à une période transitoire après l'élargissement de 2004. Afin de pouvoir activer le frein, dans l'hypothèse où le "Remain" l'aurait emporté dans le référendum

du 23 juin 2016, le Royaume-Uni aurait dû démontrer que ses *in work benefits* avaient un effet d'appel important pesant de manière artificielle sur les finances publiques. L'UE aurait alors autorisé des restrictions dans l'accès aux prestations pouvant durer jusqu'à quatre ans, mais évoluant de manière graduée de l'exclusion totale vers un accès progressif aux prestations. Contredisant ses déclarations et constats antérieurs au sujet des bénéficiaires de la libre circulation des travailleurs qui paient plus en impôts qu'ils ne reçoivent en prestations, la Commission a considéré que l'on se trouvait en l'occurrence devant le type de situation exceptionnelle auquel le frein d'urgence est censé répondre. Sur quelle base ? Ces mesures sont directement discriminatoires à l'encontre de citoyens d'autres États membres, qui se voient refuser l'accès à des prestations accordées à des travailleurs nationaux. Tôt ou tard, des idées plus progressistes devront prévaloir pour contrer les effets négatifs de la libre circulation des travailleurs, sans entraver cette liberté : la proposition faite dans ce livre d'un fonds de solidarité pour la libre circulation est à l'opposé d'un frein d'urgence.

L'accord était un moindre mal, mais il a été obtenu par des gouvernements montrant pour la première fois un désir collectif de contrôler la libre circulation, et c'était de loin la plus difficile et la plus controversée des demandes britanniques. Le ton négatif du document est frappant et crée un précédent dangereux pour d'autres gouvernements qui souhaiteraient invoquer des difficultés causées par la libre circulation. Le frein d'urgence doit être vu conjointement avec les autres concessions obtenues par le Royaume-Uni. Il peut sembler raisonnable que des prestations payées à un travailleur pour des enfants demeurés dans son pays d'origine doivent être calculées en tenant compte du coût de la vie dans ce pays, mais ces comptes d'apothicaire pourraient encourager d'autres tentatives de limiter les prestations. L'accord avec le Royaume-Uni renverse aussi la jurisprudence (affaire C-127/08) décrite au chapitre 2. Il sera désormais requis que les ressortissants de pays tiers aient légalement résidé dans un autre État membre avant de rejoindre dans le pays d'accueil un citoyen de l'UE de leur famille. Il a été tenté d'élargir le champ des possibilités pour un État membre d'expulser de son territoire un citoyen de l'UE, en s'attachant à sa conduite passée autant que présente pour identifier une menace à l'ordre public.

25. Résumé du Centre for European Reform intitulé "Cameron's migration speech and EU law: Can he change the status quo", 4 décembre 2014. Disponible sur www.cer.org.uk/

26. Discours de David Cameron devant l'UE, 28 novembre 2014. Texte intégral disponible sur le site de la BBC : www.bbc.com/news/uk-politics-30250299

Pareille interférence gouvernementale collective dans les droits des citoyens européens n'a pas de quoi surprendre, car elle ne fait que confirmer ouvertement les barrières plus cachées à la libre circulation décrites au chapitre 5, dans les domaines où les États tentent de limiter leurs dépenses de sécurité sociale ou le regroupement familial des ressortissants de pays tiers. Avec le vote pour quitter l'UE à 52 % contre 48 %, les citoyens britanniques perdent la citoyenneté de l'UE et l'accord du Conseil de février 2016 devient en principe caduc. Il pourrait toutefois être ressuscité en cas de Brexit « doux » – association proche de la qualité de membre – au lieu de Brexit pur et dur. Dans sa note sur le processus de sortie de l'Union européenne (Cm 9216 de février 2016), le gouvernement britannique a expliqué que la seule voie de sortie repose sur l'application de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. Cet article n'a jamais été utilisé à ce jour et il y aura par conséquent une longue et grave période d'incertitude, cette fois pour les 1,5 million de Britanniques vivant dans l'UE et les 2,5 millions de citoyens de l'UE vivant au Royaume-Uni, cet ensemble représentant environ un tiers des citoyens de l'UE résidant dans un autre État membre. L'impact du Brexit se fera sentir dans l'ensemble de l'UE. Il n'est pas surprenant qu'un nombre croissant de Britanniques ayant une parenté irlandaise envisagent la naturalisation irlandaise pour garder la citoyenneté de l'UE. Cette décision consistant à prendre la double nationalité aujourd'hui plutôt que d'attendre l'issue des négociations entre le Royaume-Uni et l'UE est compréhensible.

Le processus décrit à l'article 50 met les 27 autres États membres en position de force, en cela qu'ils définissent d'abord des lignes directrices entre eux avant d'ouvrir les négociations avec le Royaume-Uni. La note gouvernementale britannique souligne non seulement les incertitudes de la procédure, mais aussi l'amplitude des points à négocier après quarante ans à l'intérieur de l'UE. Comment s'assurer que les droits des citoyens seront traités en priorité quand il y aura force lobbying pour défendre les intérêts économiques ?

L'article 50 dispose que « les traités cessent d'être applicables à l'État concerné » (y compris pour ce qui concerne la citoyenneté de l'UE) « à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide

à l'unanimité de proroger ce délai ». Le scénario le plus probable est que les citoyens britanniques seront des « citoyens européens sur le départ » pendant une période de quatre ans. Combien de temps supplémentaire faudra-t-il pour que l'accord de retrait soit mis en œuvre ? Nul ne le sait, mais on estime qu'il faudra au Royaume-Uni hors de l'UE jusqu'à dix ans pour négocier des accords commerciaux. Les personnes directement affectées par le Brexit pourraient connaître une période d'incertitude plus longue.

Il devient dès lors difficile de planifier son futur et celui de ses enfants. Durant cette période, il est probable qu'il y aura des difficultés et des tensions croissantes à certaines frontières : à Calais, à la frontière entre l'Eire et l'Ulster, ou à Gibraltar. Les retraités britanniques pourraient voir contester leur droit de séjour ou d'accès aux soins de santé ou à d'autres services publics en Espagne et dans d'autres pays du sud de l'Europe. De même pour les droits de travailler et de demeurer au Royaume-Uni pour certains citoyens de l'UE, en particulier ceux des nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale, et réciproquement pour les Britanniques dans les pays de l'UE. Plus la période d'incertitude sera longue, plus les tensions s'accumuleront, rendant plus difficile l'aboutissement d'un accord final.

Pour cet accord, il faudra faire le choix entre un Royaume-Uni restant à l'intérieur du marché unique européen et devant accepter en retour la libre circulation des personnes, et un arrangement d'un autre type dans lequel il n'y aurait aucune garantie de continuité des droits européens dans leur forme actuelle. Le calcul des droits à pensions de retraite par totalisation des périodes de contributions dans les différents pays de l'UE sera un enjeu majeur pour les Britanniques prenant leur retraite dans l'UE, ceux qui ont travaillé dans l'UE avant de prendre leur retraite au Royaume-Uni et les citoyens de l'UE qui ont travaillé au Royaume-Uni. La dernière page de la note du gouvernement britannique sur le processus de sortie de l'UE contient un engagement à défendre les droits acquis.

La note déclare qu'il n'y aurait pas, en application du droit de l'UE, d'exigence de maintien de ces droits si le Royaume-Uni quittait l'UE. Si un accord devait parvenir à garantir ce résultat, il faut supposer que ce serait dans la réciprocité en faveur des citoyens de l'UE à l'égard du Royaume-Uni. Selon le gouvernement britannique, pareil résultat pourrait être atteint dans le cadre d'une adhésion

du Royaume-Uni à l'Espace économique européen (EEE) avec un statut similaire à celui de la Norvège, c'est-à-dire le maintien d'un accès au marché intérieur en échange d'un maintien de la libre circulation des personnes. Mais cela ne sera pas aisément accepté par de nombreux acteurs de la campagne «Leave». L'argument du côté de l'UE, et qui a été formulé notamment à la suite du référendum du 9 février 2014 en Suisse en faveur des quotas d'immigrants, est que les quatre libertés de circulation – des personnes, des biens, des services et des capitaux – sont indissociables. De son côté, le gouvernement britannique aura le mandat de négocier des restrictions et freins d'urgence plus importants visant les citoyens de l'UE que ceux obtenus en février. Même si, dans le plus optimiste des scénarios, le cœur des droits européens est préservé (avec des restrictions additionnelles), la lutte pour leur respect sera compliquée. Cela d'autant plus que les gouvernements et les institutions de l'UE considèrent que, dans l'accord de février 2016, ils ont donné au Royaume-Uni une occasion d'accepter une concession généreuse qui a été rejetée. Rien n'indique au demeurant que ce scénario va se réaliser et le Royaume-Uni pourrait bien rester hors du marché intérieur. Dans ce cas, les droits (ou certains d'entre eux) énumérés dans la note gouvernementale disparaîtront et le reste de la description d'un éventuel scénario de Brexit cesse d'être pertinente.

L'enjeu principal, dans le domaine de la libre circulation des personnes, est l'écart entre les beaux principes du droit européen et les obstacles auxquels ils se heurtent dans la pratique. Si le Royaume-Uni demeure membre du marché intérieur, ses citoyens pourront encore utiliser les services d'assistance pour les citoyens et les entreprises tels qu'«Europe Direct», «L'Europe vous conseille» et Solvit. Pour des plaintes plus graves, il leur sera possible de s'adresser à une «autorité de surveillance» ou de voir leur plainte transmise par un juge national à la Cour spéciale de l'AELE-EEE qui coexiste avec la Cour de l'UE à Luxembourg. Toutefois, tandis que le soutien en dehors de l'UE de la part du gouvernement britannique deviendrait plus important, ce dernier ne participerait pas aux décisions législatives qui affectent les règles du marché intérieur et les droits européens – il s'agit alors de «coformation» (et non de «codécision»). Un certain nombre de comités conjoints composés d'experts, de représentants ministériels et de parlementaires réunissent les décideurs

de l'UE et les représentants des pays voisins qui sont membres du marché intérieur, soumis aux décisions de l'UE sans toutefois participer à leur formation dans le cadre des institutions de l'UE. La position des citoyens britanniques serait à l'image de celle de leur gouvernement : membres du marché intérieur mais sans le bras de leur citoyenneté. De plus en plus, les droits européens dans le marché intérieur au-delà de l'UE sont formés par la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE sur la base d'articles visant la citoyenneté de l'UE qui ne peuvent être invoqués que par les citoyens de l'UE, plutôt que par les ressortissants de l'EEE.

Il n'y a pas de raison que les habitants du Royaume-Uni, comme ceux de la Suisse ou de la Norvège, ne se sentent pas autant citoyens européens que ceux de l'UE, même s'ils n'en ont pas le statut formel. La perte de la citoyenneté de l'UE, laquelle, selon les termes de l'article 20 du TFUE, découle du fait qu'un pays est membre de l'UE, pourrait ne pas avoir pour conséquence la perte de tous les droits associés à ce statut, mais elle rendra plus difficile l'accès aux mécanismes de garantie de leur respect. Il n'y a pas de raison non plus que les citoyens britanniques ne puissent pas adresser de pétitions au Parlement européen, mais l'attention accordée à une pétition par la commission concernée dépend de sa substance et de son importance politique ; or une pétition présentée par ceux qui ne votent pas aux élections européennes est inévitablement de second ordre. Utiliser d'autres canaux pour faire valoir ses droits européens auprès des institutions de l'UE est encore plus difficile. Le Médiateur européen reçoit les plaintes des citoyens de l'UE ou des organisations établies dans un État membre. Recourir aux règles européennes de droit à l'information et d'accès aux documents est également soumis à condition de citoyenneté de l'UE ou de résidence dans l'UE. Enfin, seuls les citoyens de l'UE ayant plus de 18 ans peuvent signer une initiative citoyenne européenne (ICE) par laquelle un million de personnes demande à la Commission de prendre une initiative législative.

La liberté de circulation, tout en constituant sans doute la réalisation la plus populaire de l'UE, n'en est pas moins de plus en plus remise en question. Dans ce chapitre, nous avons démontré que si, dans son ensemble, cette liberté offre des situations gagnant-gagnant aux pays d'origine, aux pays hôtes et aux migrants

européens eux-mêmes, elle enregistre aussi d'inévitables échecs et rencontre des problèmes au niveau local du fait de son inégale répartition. Ce n'est toutefois pas une raison pour que les appels à la restriction des droits européens puissent être entendus. Il faut au contraire s'attacher à défendre ces droits en renforçant leur application pour faire en sorte qu'ils fonctionnent mieux et, parallèlement, s'occuper, au niveau local, des problèmes locaux. L'Union européenne sort d'un processus d'élargissement au cours duquel les « dispositions transitoires » et les limitations générales à la liberté de circulation dont ont été victimes les citoyens européens des nouveaux États membres ont créé plus de problèmes qu'elles n'en ont résolu. Il faut à présent donner plus de pouvoir et de ressources aux villes et aux autorités locales pour qu'elles gèrent efficacement l'impact de la liberté de circuler dont jouissent les personnes, et il faut le faire dans les régions où cet impact est prouvé. Les faits montrent que si les messages relatifs aux avantages des migrations intra-UE et les avancées en direction d'un marché du travail européen constituent une partie de la réponse à la diabolisation de la liberté de circuler, ils ne suffisent pas. Il faut s'adresser aux communautés locales et avancer des faits concrets. C'est pourquoi, dans le chapitre 5, nous préconisons une double approche qui consiste à améliorer l'exercice des droits européens, d'un côté, et à créer un fonds de solidarité pour la libre circulation en Europe, de l'autre. Étant donné que la liberté de circuler et la mobilité sous toutes ses formes au sein de l'UE concernent un nombre de personnes bien plus élevé que ne le laissent entendre les statistiques, de nouvelles restrictions toucheraient un nombre exagérément élevé d'individus et sont donc à combattre.

IV. QUELS SONT LES GRANDS DÉFIS POUR L'AVENIR DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE ?

Dans les chapitres précédents, nous avons vu que la citoyenneté européenne s'ancre profondément dans l'histoire, qu'elle a été en grande partie développée par la Cour de justice de l'Union européenne et qu'elle est davantage mise en pratique qu'on ne le dit généralement. Si, à l'initiative de l'Union européenne, l'année 2013 a été déclarée Année européenne des citoyens pour célébrer le 20^e anniversaire de l'inclusion de la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht, il aurait pu en réalité s'agir de son 60^e anniversaire. Pourquoi, dès lors, n'a-t-on pas œuvré davantage au développement de la citoyenneté européenne ? Pourquoi y a-t-il une « incapacité générale à exploiter la résonance de la citoyenneté pour en faire un concept politique et juridique¹ » ? Dans ce chapitre, nous examinons les obstacles et plusieurs problématiques qui se dressent devant le développement de la citoyenneté européenne. Il nous faut en effet explorer plus avant afin de comprendre pourquoi ce concept est à la fois si populaire et si contesté.

COMMENT RENDRE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE PLUS POPULAIRE ?

Malgré de solides fondements juridiques, la citoyenneté européenne ne parvient pas à s'emparer de l'imaginaire populaire. Et pourtant, rien n'indique dans les sondages d'opinion que ce n'est

1. Shaw, J., *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, Institut universitaire européen (IUE), document de travail RSCAS 2010/60, San Domenico di Fiesole, IUE, 2010.

pas possible. S'il est vrai que l'Union européenne et les avantages qu'il y a à en faire partie séduisent moins qu'avant, notamment depuis le début de la crise économique, le sentiment qu'ont les individus d'être des citoyens européens résiste remarquablement bien. L'Eurobaromètre standard de l'automne 2013 observait une tendance générale à la dégradation de l'image de l'UE. Lors du premier semestre 2005, 50 % des personnes interrogées avaient encore une image positive de l'UE ; à l'automne 2013, ce chiffre était tombé à 31 %. En revanche, les individus se considèrent de plus en plus comme des citoyens européens. Faut-il y voir un soutien affirmé à l'Europe, ou bien les sondés se perçoivent-ils avant toute chose comme les citoyens d'un pays en particulier et, en second lieu et dans une certaine mesure seulement, comme des citoyens européens ? Sur les 65 % qui se sentent d'une certaine façon citoyens européens, un quart seulement affirment être « vraiment » européens et seuls 6 % se considèrent comme plus européens que citoyens de leur propre pays². Si, entre les deux, la majorité des sondés se sentent à la fois citoyens nationaux et européens, il y a lieu d'être optimiste quant à l'existence de la première citoyenneté transnationale de l'ère moderne, et ce d'autant plus que la tendance est à la hausse et que le pourcentage de ceux qui se reconnaissent comme citoyens européens est beaucoup plus élevé chez les jeunes.

L'enquête montre toutefois que la majorité favorable à la citoyenneté européenne n'exprime qu'une approbation passive. Vingt-cinq ans après que la citoyenneté européenne a acquis un statut à part entière, une moyenne de 34 % des individus ne se considèrent toujours pas comme européens mais comme citoyens de leur pays, un chiffre qui peut dépasser les 50 % dans les pays eurosceptiques et même jusqu'à deux tiers de la population au Royaume-Uni où les gens n'ont pas le sentiment d'appartenir à la famille européenne. Dans le discours politique, « les citoyens de l'UE » se réfèrent aux ressortissants des 27 États membres vivant au Royaume-Uni tandis que les ressortissants du Royaume-Uni résidant ailleurs dans l'UE sont désignés comme citoyens britanniques. Ni le camp "Remain" ni le camp

2. Eurobaromètre standard n° 81 de l'automne 2014. Pour en savoir plus, il est possible d'utiliser le moteur de recherche pour sélectionner les questions portant sur le sentiment d'être citoyen européen.

"Leave" n'ont alerté les électeurs qu'en cas de Brexit ils perdraient leur citoyenneté de l'UE. Il apparaît donc que les difficultés auxquelles se heurteront à l'avenir le développement de la citoyenneté européenne et la constitution d'une sphère publique européenne proviendront des disparités entre les pays eu égard à l'intégration européenne et à d'autres facteurs comme les compétences linguistiques. Il existe une fracture socioéconomique dans tous les pays, et le sentiment d'être citoyens européens prédomine chez ceux qui ont assez de ressources pour vivre et qui ont fait suffisamment d'études pour profiter des perspectives qu'offre cette citoyenneté, tandis que le concept ne parle tout simplement pas à ceux qui ne jouissent pas de ces avantages. C'est ce qui ressort de tous les sondages d'opinion de l'Eurobaromètre et c'est le principal défi sociétal que la citoyenneté européenne va devoir relever puisque, avant toute chose, « il n'y a pas d'égalité civique sans citoyenneté³ ».

Ces divisions socioéconomiques et géographiques plutôt que politiques étaient apparentes dans les votes français et néerlandais de rejet du traité constitutionnel en 2005, ainsi que dans le vote britannique de sortie de l'UE en 2016. Ce ne sont pas là des phénomènes purement nationaux et ils pourraient bien se reproduire ailleurs.

Il est difficile de ne pas avoir le sentiment que le soutien en faveur de la citoyenneté européenne reste superficiel et qu'il est sans doute plus fragile que ses partisans ne veulent bien l'admettre. C'est en tout cas ce qu'indiquent des sondages aux résultats contrastés. Ainsi, les enquêtes de l'Eurobaromètre montrent que 40 % des individus sont conscients de leurs droits européens – un pourcentage en hausse –, que 56 % de la population considère la libre circulation des personnes comme la réalisation la plus positive de l'UE (au côté de l'euro et du maintien de la paix) et que, pour une majorité encore plus large, 67 % de la population, cette liberté est bonne pour l'économie du pays⁴. Les sondages nationaux, eux, montrent l'inverse puisqu'une majorité considère que les migrants de l'UE ne devraient pas pouvoir toucher de prestations sociales avant d'avoir

3. Bellamy, R., *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

4. Eurobaromètre standard n° 365 de février 2013.

cotisé un certain nombre d'années⁵. Les réponses sont très variables selon les questions posées. Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, faire le lien entre la liberté de circulation des personnes et la peur suscitée par les migrations à travers la diabolisation du tourisme des prestations a un impact sur l'opinion publique, qui est versatile et influençable.

Ce que pensent les individus d'un sujet aussi complexe que la citoyenneté européenne ne peut en aucun cas être analysé à la lumière des seuls sondages d'opinion, car on est toujours tenté de répondre ce que l'on considère comme étant politiquement correct. Si l'on veut s'engager auprès des citoyens, il faut donc revenir à la question essentielle qui porte sur ce qu'est la citoyenneté européenne et, pour en apprendre davantage, il faut les impliquer dans la recherche de réponses en procédant certes à des sondages aléatoires, mais aussi en instaurant des processus participatifs dans tous les pays européens. En rassemblant les éléments présents ici et là sur la citoyenneté européenne, comme nous le suggérons dans les lignes directrices, il est possible de susciter une prise de conscience et de stimuler le débat. Nonobstant tous les sondages d'opinion, les enquêtes sociologiques approfondies et les programmes européens, il n'y a jamais eu de débats participatifs paneuropéens impliquant des groupes représentatifs de la population des États membres et portant sur ce que cela signifie d'être un citoyen européen. C'est précisément ce que nous préconisons dans le chapitre 7.

COMMENT COMBATTRE LA RÉTICENCE DES GOUVERNEMENTS À DÉVELOPPER LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE ?

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, l'initiative espagnole destinée à inclure la citoyenneté européenne dans le traité de

5. Pour en savoir plus, lire "Social rights of EU migrant citizens: A comparative perspective", 2015, par BEUCitizen. Disponible sur http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/Deliverable-6.1_final1.pdf. Voir également Van Oorschot, W., "Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states", *Journal of European Social Policy*, vol. 16, n° 1, 2006, p. 23-42.

Maastricht était considérée comme une première étape qui devait être suivie d'autres. De tout temps, toutefois, les gouvernements se sont montrés très favorables à la citoyenneté européenne tant qu'elle est restée au stade de l'aspiration à bâtir une Europe des citoyens, et ils sont devenus nettement plus prudents lorsqu'elle a revêtu une dimension juridique. C'est notamment ce que l'on a pu observer en France en 1992 à travers le climat de tensions qui a accompagné la ratification du traité de Maastricht à une très courte majorité par référendum. Le traité a ensuite été rejeté lors d'un premier référendum au Danemark, avant qu'un certain nombre de garanties et d'options de sortie ne soient obtenues, permettant sa ratification lors d'un second référendum. L'introduction du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales a elle aussi soulevé des controverses, notamment dans les régions où résident un grand nombre de citoyens européens d'autres États membres et où leur vote peut changer la donne. Nous avons décrit ces difficultés dans le chapitre 2, ainsi que les opinions divergentes quant à l'inclusion de la citoyenneté de l'Union dans le traité de Maastricht. Dans la période qui a précédé les modifications introduites dans le traité d'Amsterdam en 1997, certains ont espéré que la citoyenneté européenne serait développée, mais la prudence l'a emporté : tout ajout de droits nouveaux devait en effet être « pris en considération dans le contexte spécifique de la citoyenneté de l'Union » et non être universel, tandis qu'« aucun effet direct ne devrait découler de l'insertion de nouveaux droits dans le traité » et que le coût de leur application devait être évalué⁶. Aucune avancée significative n'a donc été faite, à l'exception d'une clarification, destinée à apaiser les inquiétudes danoises : la citoyenneté européenne complète la citoyenneté nationale mais ne s'y substitue pas.

6. Note introductive de la présidence du Conseil sur la citoyenneté, 26 juillet 1996 (Conf/3878/96). Conséquence : une clause générale antidiscrimination a été ajoutée au traité d'Amsterdam, qui ne pouvait pas être invoquée directement devant un tribunal par les citoyens européens. Dans le même temps, la Cour de justice commençait à établir la citoyenneté européenne en la reliant à la non-discrimination en raison de la nationalité et à lui conférer un effet direct. Le droit européen est plus efficace contre certaines formes de discrimination que d'autres. Situations auxquelles nous proposons de remédier dans les lignes directrices à la fin de ce livre.

L'occasion suivante de développer la citoyenneté européenne par le biais d'un traité modificateur s'est présentée en 2001 lors de la déclaration de Laeken, qui a convoqué la Convention sur l'avenir de l'Union européenne⁷. Ne pouvait-on s'attendre à ce que la citoyenneté européenne soit développée dans ce contexte puisque l'objectif était d'établir un accord constitutionnel⁸? Mais les amendements au chapitre sur la citoyenneté de l'Union ont été rejetés, et le *statu quo* maintenu. Les membres ont expliqué que leur priorité absolue était de reprendre le travail d'une convention antérieure, de rendre la Charte des droits fondamentaux légalement contraignante et de l'intégrer au nouveau traité. S'ils avaient tenté parallèlement de renforcer la citoyenneté européenne, ils auraient peut-être échoué sur les deux tableaux. Les textes produits par la Convention ont toutefois inclus la citoyenneté dans la rhétorique du traité qui conférait aux citoyens un statut plus prépondérant en ne parlant plus de peuples mais de citoyens de l'Europe. Un lien a été établi entre les citoyens européens et les élections au Parlement. Consciente, sans doute, que la rhétorique et l'appel général à la création d'une sphère publique européenne n'étaient pas suffisants, la Convention a accepté une proposition en vue d'introduire les initiatives citoyennes qui permettent à un million de citoyens européens de réclamer une loi à l'Europe. Au lieu de s'atteler à la question de la citoyenneté elle-même, elle a donc emprunté la voie classique de l'Union européenne et introduit des réformes spécifiques.

Les réformes présentées par la Convention n'ont pas suffi à convaincre les électeurs puisque le traité constitutionnel a été rejeté par référendum en France et aux Pays-Bas en 2005, puis rapidement abandonné, alors que, paradoxalement, il contenait des réformes destinées à rapprocher l'UE des citoyens. La réaction des gouvernements, lorsque son contenu a été repris dans le traité de Lisbonne, a été de vider le texte de ses éléments constitutionnels tels que la primauté du droit européen, le drapeau, l'hymne (*Ode à la joie* de Beethoven)

7. Voir la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne du 15 décembre 2001.

8. Selon Jean-Luc Dehaene, vice-président de la Convention et responsable des relations avec la société civile, cette position adoptée par plusieurs ONG reposait sur une méprise : l'objectif n'était pas d'établir une Constitution, mais un traité constitutionnel.

et la devise résultant de la « volonté des citoyens et des États d'Europe de bâtir leur avenir commun ». Cela n'a guère fait de différence puisque ces symboles continuent à être utilisés, mais eu égard au développement d'une citoyenneté commune, il s'agit bien d'un revers. Nous proposons un symbole concret supplémentaire dans le dernier chapitre où nous suggérons qu'une carte de citoyen européen soit créée. Le climat entourant les négociations qui ont conduit au traité de Lisbonne est resté secret, mais il est clair que la délégation du Parlement européen a dû insister pour que la citoyenneté européenne continue à figurer en bonne place dans le traité sur l'Union européenne, ce qui a été obtenu (voir l'article 9 du TUE) malgré la réticence des gouvernements.

Dans aucune des versions modificatrices qui ont suivi le traité de Maastricht ne figure la moindre proposition de la part des gouvernements ou des institutions de l'UE de remédier à la faiblesse de la clause évolutive, article 25 du TFUE, malgré les progrès faits pour renforcer les pouvoirs législatifs du Parlement européen et introduire un vote à la majorité au Conseil des ministres. N'oublions pas que, en vertu de cet article 25, la Commission publie tous les trois ans un rapport des activités liées à la citoyenneté européenne et peut faire des propositions. Mais ces dernières sont soumises à l'approbation du Parlement européen, et non à des amendements législatifs, et au vote à l'unanimité au Conseil des ministres. Au cours des révisions successives qui ont suivi Maastricht, les gouvernements et les institutions de l'UE se sont montrés de moins en moins enclins à renforcer la citoyenneté européenne en tant que telle. Nous avons peut-être atteint une certaine limite, ce qui constitue une invitation pour la société civile à relever le défi et à continuer à développer ce concept, comme nous le préconisons dans le dernier chapitre.

LES CITOYENNETÉS NATIONALE ET EUROPÉENNE SONT COMPLÉMENTAIRES, MAIS LA DIMENSION EUROPÉENNE EST-ELLE ASSEZ PRÉSENTE ?

D'après les maigres preuves fournies par les sondages d'opinion (voir plus haut), la plupart des individus semblent capables de concevoir la citoyenneté à différents niveaux et de faire assez

naturellement coexister l'idée d'être en premier lieu citoyens d'un pays et en second lieu citoyens européens. Lorsque l'on prodigue des conseils sur la façon de faire tomber les barrières à la liberté de circulation, l'expérience montre que la plupart des personnes considèrent que leurs droits européens découlent directement de leur statut de citoyen d'un État membre et ne sont donc pas une conséquence de la citoyenneté européenne en tant que source de droit indépendante. La facilité avec laquelle différents niveaux de citoyenneté sont perçus comme complémentaires et non en conflit les uns avec les autres se traduit également par de nouvelles approches en matière d'éducation à la citoyenneté, approches qui tendent à inclure à la fois les caractéristiques nationales, certaines valeurs plus universelles et les droits de l'homme. L'éducation à la citoyenneté nationale, loin de saper l'éducation à la citoyenneté européenne ou d'être en concurrence avec elle, vient en réalité l'appuyer. Dans la seconde partie de cet ouvrage, le dernier chapitre souligne le développement de l'éducation à la citoyenneté partout en Europe depuis la chute du mur de Berlin ; la citoyenneté européenne pourrait en bénéficier si on avait une idée plus claire de ce qu'elle est et de ce qu'il convient d'enseigner. Nombreux sont ceux qui estiment que leur identité est profondément ancrée en eux, mais qu'elle peut s'infléchir, voire changer.

La confusion est néanmoins toujours possible entre les différents niveaux de pratique de la citoyenneté. Comparée à la citoyenneté nationale, avec ses garanties constitutionnelles, son éventail de droits et ses mécanismes de solidarité financière qui permettent la gratuité de l'éducation, des soins de santé, des prestations sociales et d'autres services publics, la citoyenneté européenne fait bien pâle figure et mérite à peine son nom. Il avait été envisagé par la Convention sur l'avenir de l'Europe d'apporter une modification au chapitre du traité de Maastricht consacré à la citoyenneté afin d'introduire une « double citoyenneté », à la fois nationale et européenne. C'était négliger le fait que ces deux citoyennetés ne sont pas comparables et cette proposition a été rejetée à juste titre, car source de confusion. La citoyenneté européenne telle qu'elle apparaît dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est transnationale, ce qui est nécessaire si l'on veut ouvrir de façon non discriminatoire nos citoyennetés les unes aux autres.

Cela revient à bénéficier non pas de droits citoyens sur une grande échelle, mais du minimum nécessaire à la coordination et à la reconnaissance mutuelle de ces citoyennetés. En outre, la citoyenneté européenne constitue dans une certaine mesure le moyen qui permet aux individus de participer aux affaires européennes, mais on est loin des droits et des devoirs associés aux citoyens d'un État (le service militaire ou la fonction de juré, par exemple). Le danger qu'il y a à être trop exigeant avec la citoyenneté européenne et à ne pas la laisser dans son contexte transnational, distinct de celui de la citoyenneté nationale, est qu'il peut y avoir confusion entre les deux et rejet. Les points 1 à 7 des lignes directrices s'efforcent de mettre en avant les droits et les devoirs indispensables pour donner un sens à une citoyenneté transnationale, laissant de côté ceux qui sont liés à l'organisation de la citoyenneté d'un État sur un territoire en particulier. Il s'agit bien plus de faire le lien entre différentes citoyennetés et de faciliter les conditions de vie, notamment celles des citoyens appartenant à des minorités, ayant plusieurs nationalités ou un niveau élevé de mobilité, que de créer une citoyenneté à grande échelle.

La garantie des droits des citoyens européens incombe à l'administration des États membres au travers des mairies, des centres de sécurité sociale et de différents ministères. Les réponses aux questions sur les droits à la sécurité sociale et sur la reconnaissance des qualifications se font sur la base de papiers et de certificats délivrés par le pays d'origine. La citoyenneté nationale constitue toujours le facteur prépondérant, et c'est à travers elle que l'on peut franchir les barrières pour vivre et travailler dans un autre État membre sans être victime de discriminations. La dimension européenne est certes présente, mais elle n'opère jamais indépendamment du statut national avec lequel on franchit la frontière, ni indépendamment de l'acceptation de ce statut dans le pays de destination. Ainsi, il n'existe pas de système européen de sécurité sociale, ce qui serait pourtant nécessaire s'il y avait un véritable marché du travail européen, mais une coordination des systèmes nationaux suffisante pour permettre une liberté de mouvement plus limitée. En outre, bien que les différences de taux d'imposition sur le revenu entre les pays jouent un rôle sur le lieu où les individus vivent, la fixation de ces taux relève de la compétence exclusive des États membres.

En temps normal, la libre circulation est une liberté discrète et contrôlée, soumise dans la pratique à certaines conditions sauf s'il s'agit de séjours de courte durée et temporaires puisque aucune formalité n'est exigée dans le pays hôte pour les visites ne durant pas plus de trois mois. Lorsque l'administration d'un État membre ne parvient pas à établir qui est par exemple responsable du versement des prestations de sécurité sociale à un citoyen européen vivant dans un pays mais travaillant dans un autre, ce citoyen peut faire valoir ses droits européens en tant que source de droit indépendante. C'est ce que nous avons pu constater dans le chapitre consacré au rôle des tribunaux et de la Cour de justice de l'Union européenne, mais ces cas constituent davantage l'exception que la règle. La plupart des individus répugnent à revendiquer un statut de citoyen européen devant une administration nationale et préfèrent trouver un compromis rapide et pratique plutôt que de s'engager dans un litige long et coûteux. Il leur manque le plus souvent les connaissances, le temps et l'argent pour se lancer dans de telles démarches, alors même qu'elles serviraient leurs intérêts et feraient avancer la cause de la citoyenneté européenne.

Ce qui est vrai de la libre circulation et des droits européens l'est aussi des relations plus générales entre l'UE et les citoyens au travers de ses autres politiques et symboles : « L'UE n'est pas qu'un simple État-nation démesuré. Son infrastructure culturelle est au contraire ancrée dans une forme particulière d'autorité mesurée qui serpente entre les loyautés nationales tout en lui conférant un statut qui vient compléter, et non concurrencer, les identités locales⁹. » Les identités nationale et européenne représentent les deux faces d'une même pièce, au sens propre du terme dans le cas de l'euro. De même, le passeport normalisé de couleur bordeaux est à la fois national et européen. Les drapeaux européen et nationaux flottent côte à côte, tandis que l'on attend du pays qui assure la présidence du Conseil des ministres qu'il fasse tout autant sa propre publicité en tant que destination touristique et commerciale que celle de l'Europe, à l'instar du pays qui accueille le concours de

9. McNamara, K., *The Politics of everyday Europe: Constructing Authority in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 3.

l'Eurovision, quoique de façon plus discrète. Les institutions de l'UE ne sont pas regroupées en un lieu « fédéral » mais éparpillées, tandis que ses agences spécialisées sont partagées entre tous les États membres. On fait preuve d'une telle déférence pour les intérêts nationaux que ceux-ci en deviennent presque difficiles à distinguer des intérêts européens. La suggestion d'une présence européenne sur un territoire national se solde toujours par d'interminables négociations au sein du Conseil des ministres. Et lorsque l'on insiste de façon excessive sur ce qui est européen aux dépens de ce qui est national, il faut s'attendre à un retour de manivelle. C'est ainsi que les négociateurs du traité de Lisbonne ont délibérément supprimé, dans le traité constitutionnel avorté, les tentatives faites pour donner plus de prestige au drapeau et à l'hymne européens. Un nombre croissant d'euros, qu'il s'agisse de pièces ou de billets, sont mis en circulation dans l'eurozone, entraînant une européanisation de la vie quotidienne pour certains citoyens européens, mais ils ne s'accompagnent pas d'un message européen fort¹⁰. Les billets sont volontairement neutres et ne sont liés à aucun lieu en particulier, évoquant au moyen de ponts et de fenêtres désincarnés l'image d'un lointain héritage culturel européen. La standardisation croissante de l'Europe qui se produit sous nos yeux est tout aussi significative : marques de nos achats quotidiens, panneaux destinés aux citoyens de l'UE dans les aéroports ou charte sur les droits des passagers européens. La question qui se pose alors est la suivante : ces discrets rappels de la dimension européenne de la citoyenneté, suffisants en période de relative harmonie et de croissance économique, sont-ils assez appuyés pour résister aux crises ? Comme le souligne Kathleen McNamara, dans la préface de son livre, au sujet des symboles européens complémentaires de l'identité nationale : « Le déracinement et la localisation confèrent bien une sorte d'autorité à l'UE, mais elle est bien fade comparée aux formes politiques que l'on a connues

10. Voir Moro, G. (ed.), *The Single Currency and European Citizenship: Unveiling the Other Side of the Coin*, New York, Bloomsbury, 2013.

auparavant. Et elle n'est donc pas à même de faire face au populisme anti-UE qui balaye l'Europe¹¹... »

COMMENT LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE S'ACCOMMODE-T-ELLE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Lorsque l'on parle de l'Europe avec ses habitants, nombreux sont ceux qui expriment des doutes quant à la possibilité que leur voix compte vraiment au niveau européen et certains se demandent même si s'exprimer vaut la peine. Pour beaucoup, il ne peut y avoir de véritable citoyenneté en l'absence d'un État, si bien que le concept même de citoyenneté européenne s'exprimant au sein de l'Union européenne n'a pas de sens. Est-il possible de bâtir une citoyenneté européenne ? Ne devrait-on pas auparavant instaurer une Constitution européenne ? Il est beaucoup plus facile de défendre la citoyenneté européenne en tant qu'ouverture de nos territoires nationaux respectifs à nos concitoyens européens que de la faire adopter par les institutions de l'Europe. Transposer les théories sur les relations entre la citoyenneté et l'État au niveau européen est toujours extrêmement problématique. L'architecture de l'UE ne ressemble à aucune autre puisqu'elle associe des structures intergouvernementales à d'autres plus fédérales. L'Union européenne possède nombre d'organes liés à l'exercice du pouvoir : une Banque centrale indépendante, un corps exécutif, un Parlement élu au suffrage universel direct et une Cour de justice indépendante. Il existe également des mécanismes de participation des citoyens au côté des mécanismes institutionnels : règles d'accès aux documents, procédures de recours, pétitions et Médiateur européen. Un certain nombre d'agences européennes possèdent en outre leur équivalent national en matière de protection des données, d'alimentation ou d'environnement.

11. McNamara, K., *The Politics of everyday Europe: Constructing Authority in the European Union*, op.cit. 80.

De par sa structure institutionnelle, l'Union européenne offre aux citoyens davantage de perspectives de s'impliquer que n'importe quelle autre organisation internationale. C'est notamment le cas en ce qui concerne la procédure législative ordinaire. Les tensions entre les intérêts nationaux et européens s'expriment au cours d'étapes successives en fonction desquelles il est possible de savoir quand il faut agir – dans l'idéal collectivement – au niveau national ou au niveau européen pour faire entendre sa voix. Le propos ici n'est pas d'analyser en profondeur ce processus de décision, mais de réfuter l'argument selon lequel les citoyens n'ont pas voix au chapitre dans les affaires européennes. Ce processus démarre par une consultation publique et, dans certains des 28 États membres, par des consultations au niveau national. La proposition passe ensuite de la Commission au Parlement européen et aux organes consultatifs. Le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité des régions constituent à cet égard des points d'accès précieux pour les citoyens. Les députés au Parlement européen disent souvent qu'ils aimeraient davantage entendre les citoyens, et non uniquement les lobbys organisés. Le degré de communication des députés avec les citoyens, leur présence dans les médias sociaux ou dans leurs bureaux locaux et leur réceptivité aux plaintes dépendent dans une large mesure des efforts qu'ils font et de leurs priorités. Pourrait-il exister une relation plus systématique entre les députés et les citoyens ? C'est une question à poser entre les élections et pas simplement à l'occasion d'une réforme sur la façon dont le Parlement est élu tous les cinq ans. Ainsi, les bureaux nationaux que ce dernier partage avec la Commission dans chaque capitale pourraient être valorisés et intégrés à une sphère publique de l'Europe des 28. La relative accessibilité des institutions de l'UE, par rapport à leurs équivalents nationaux, fait d'elles un terrain privilégié de l'action citoyenne au travers de groupes de consommateurs et d'associations de défense de l'environnement, de la santé publique ou des droits de l'homme, qu'il s'agisse du changement climatique, de la lutte contre le tabagisme ou de la politique étrangère de l'UE. Si on observe indéniablement des réussites dans ce domaine, il faut également identifier les obstacles qui se dressent devant les citoyens pour les empêcher d'influer sur un processus décisionnel lointain, afin de cibler les réformes nécessaires. Outre les questions de temps

et de coût, les citoyens rencontrent également un certain nombre de difficultés d'ordre essentiellement institutionnel pour déposer leurs réclamations auprès de l'UE, difficultés que nous allons à présent examiner : problèmes de compétences juridiques, complexité et caractère secret des décisions et gestion descendante des crises.

Les problèmes liés aux compétences juridiques de l'UE

Comme nous l'avons vu, la citoyenneté est généralement perçue à travers le prisme du ressortissant d'un État membre et de l'ensemble des droits et des responsabilités qui l'accompagnent. Dans les articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la répartition des compétences entre l'UE et les États membres est significative : on peut accomplir beaucoup plus au niveau national qu'au niveau européen. Les compétences exclusives de l'UE se limitent à des domaines comme la politique commerciale et la concurrence. Les compétences partagées avec les gouvernements nationaux portent sur le marché intérieur et sur une série d'autres politiques telles que celles sur l'environnement et la protection des consommateurs. Les compétences d'appui, selon lesquelles l'UE ne peut intervenir que pour soutenir ou coordonner, excluent les mesures législatives et sont liées aux domaines qui touchent à la signification même de la citoyenneté : l'éducation, la santé publique ou la culture. Sur la page Internet consacrée aux initiatives citoyennes européennes figure une mise en garde relative à la question des compétences. Toutefois, près de la moitié des initiatives proposées n'ont pas pu recueillir la moindre signature, car leur enregistrement a été refusé par la Commission au motif qu'elles n'avaient pas de base juridique dans le traité¹². Il y a une tendance évidente, de la part des citoyens qui soulèvent des problématiques auprès de l'Union européenne, à vouloir repousser les limites des compétences de l'UE. Ainsi, les initiatives citoyennes européennes (ICE), y compris celles qui ont été acceptées, réclament souvent une législation davantage fondée sur les valeurs, invoquant

12. Pour avoir un tableau complet des ICE de ces trois dernières années, aller sur <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=fr>. La Commission publie sur ce site les lettres expliquant le rejet des ICE. Voir aussi le chapitre 8.

la Charte des droits fondamentaux. C'est notamment le cas de l'une des quatre ICE qui ont rassemblé plus d'un million de signatures : elle demandait que l'eau soit considérée comme un droit humain et non comme une marchandise. L'ICE sur le pluralisme dans les médias portait autant sur la liberté d'expression et sur l'ingérence des gouvernements dans les médias – une question qui se situe en marge des compétences de l'UE – que sur la concurrence et la concentration de la propriété qui, elles, sont au cœur des préoccupations de l'Europe. Nous reviendrons sur ce problème dans la seconde partie et nous ferons des propositions destinées à accroître la faisabilité des initiatives citoyennes. Une chose est claire : le citoyen européen se doit d'être plus qu'un bon Européen, il doit être au fait de l'étendue et des limites des compétences de l'UE.

La complexité des affaires européennes et le contexte de lobbying professionnel

En théorie, le processus décisionnel est ouvert aux contributions des citoyens et des organisations de la société civile, mais dans la pratique, des réformes s'imposent, qui ne doivent pas se limiter aux ICE. Si les institutions, et notamment le Conseil des ministres, se montrent bien plus ouvertes qu'avant, il existe toujours des secteurs dans lesquels les décisions se prennent à huis clos : c'est le cas des négociations entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil en matière de législation et de commerce, même lorsque certaines, comme celles portant sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI), ont un impact sur nos normes nationales. Autre exemple : les négociations avec le Royaume-Uni sur les conditions d'adhésion de ce pays à l'UE, dont les résultats ont été soumis à un référendum, se sont tenues dans le plus grand secret.

Une plus grande transparence des institutions ne sera clairement pas suffisante tant que les citoyens auront vent de vastes opérations de lobbying autour de l'UE, mais n'en percevront pas l'empreinte législative et ne sauront pas quelles organisations font pression, à quels sujets ni avec quelles ressources. S'il est nécessaire d'étoffer le registre de transparence, de le mettre au jour et de le rendre obligatoire, cela ne constitue qu'une étape du processus visant à inciter les citoyens à s'exprimer. Ils en ont en théorie la possibilité grâce

aux consultations publiques, mais celles-ci relèvent davantage du recueil – de plus en plus technique et professionnalisé – de savoir-faire autour de la Commission que d'un instrument de démocratie participative. Les consultations publiques peuvent devenir plus accessibles pour les citoyens, mais comme nous le verrons dans le chapitre 7, il faut également créer une loi qui fasse des délibérations citoyennes un nouveau pilier de la prise de décision au sein de l'UE.

La gestion des crises au Conseil européen

Si les processus décisionnels classiques, ou « méthode communautaire », et les mécanismes de recours de l'UE confèrent un rôle limité aux citoyens, il n'en va pas de même des prises de décision intergouvernementales qui se font hors de ce cadre, comme on l'a vu notamment durant la gestion de la crise de l'eurozone, ces huit dernières années. Le processus s'est essentiellement résumé à de multiples réunions des chefs de gouvernement au sein du Conseil européen. Cet organe possède un secrétariat permanent et un président, mais n'a aucun pouvoir législatif. La gestion de la crise a consisté, d'un côté, à employer la méthode communautaire et à avoir recours aux institutions de l'UE de façon descendante, et de l'autre à élaborer de nouveaux traités intergouvernementaux. C'est sans doute ce qui explique le paradoxe de la période que nous venons de vivre durant laquelle, parallèlement aux vifs débats alimentés par les comptes rendus des médias sur les réunions de crise, on n'a constaté qu'un très faible engagement des citoyens dans les consultations publiques lancées par l'Europe. Les engagements juridiques et les modalités de prêt ou de renflouement du groupe de pays surnommés en anglais les PIGS (Portugal, Irlande, Grèce et Espagne) ont été gérés par les représentants non élus de la troïka (Banque centrale européenne, Commission européenne et Fonds monétaire international). Rien d'étonnant, dès lors, que les citoyens touchés par le chômage et les coupes dans les dépenses publiques – la télévision publique grecque a même cessé d'émettre du jour au lendemain – aient préféré descendre dans la rue plutôt que de s'adresser aux institutions européennes en tant que citoyens, persuadés qu'ils n'obtiendraient strictement rien.

La prise de décision collective, qui considère l'économie européenne comme un tout, cède peu à peu la place à des disciplines

confiées à chaque gouvernement national, ce qui a un effet important sur leurs prérogatives en matière de fixation des dépenses publiques et d'organisation des politiques de santé et d'éducation, par exemple, qui relèvent de domaines échappant normalement aux compétences de l'UE. De même, une certaine catégorie d'ICE refusées pour des raisons juridiques demandaient que les systèmes de protection sociale, les personnes les plus vulnérables et les bas salaires ne soient pas touchés par les mesures d'austérité décidées par l'Union européenne¹³. La gestion de la crise a rendu moins claire la répartition des compétences entre les États membres et l'Europe, alimentant le sentiment d'impuissance des citoyens. Il ne suffit pas de dire que les gouvernements ont reçu un mandat de la part de leur électorat, en particulier lorsqu'ils le représentent au plus haut niveau politique. Ce genre de système ressemble à celui d'une monarchie constitutionnelle ou à celui du *Château* de Kafka. Jürgen Habermas souligne à juste titre le problème des gouvernements qui négocient en dehors de leur sphère de compétence, laissant leurs électeurs derrière eux, en particulier lorsque ces décisions ont un impact évident sur les politiques et les budgets nationaux : « Dans le cas d'un transfert des droits de souveraineté, la latitude qui doit être laissée à l'autonomie des citoyens n'est pas restreinte si les citoyens d'un quelconque État concerné, en coopération avec les citoyens des autres pays impliqués, participent bel et bien, selon un processus démocratique, à la législation supranationale¹⁴. » Les initiatives citoyennes européennes ont tenté de remplir cette condition en réponse à la crise et aux mesures d'austérité. En vain.

Les processus décisionnels européens constituent un sérieux défi à l'engagement efficace des citoyens. Les réformes introduites par le traité de Lisbonne offrent par exemple de nouvelles possibilités de mieux défendre les droits européens et d'en proposer de nouveaux grâce à la Charte des droits fondamentaux, légalement contraignante, et aux initiatives citoyennes. Mais ce même

13. Le paradoxe a été souligné par le Médiateur européen dans un discours pendant la journée ICE 016 au CESCE, disponible sur www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/66538/html.bookmark

14. Habermas, J., *La Constitution de l'Europe*, Gallimard, 2012, p. 83.

traité institutionnalise un peu plus encore le rôle du Conseil européen et celui de la prise de décision intergouvernementale, tous deux éloignés de la procédure législative ordinaire au cours de laquelle les citoyens ont au moins leur mot à dire. Savoir quand agir et dans quel domaine, tant pour un citoyen national que pour un citoyen européen, est souvent plus complexe en pratique que ne le laissent entendre la description théorique des processus de prise de décision et la répartition des compétences entre l'UE et les États membres. Des réformes et de nouveaux instruments de participation sont indispensables pour pouvoir dire que la citoyenneté européenne s'inscrit harmonieusement dans le processus décisionnel de l'Union européenne. C'est particulièrement le cas avec un traité qui, par certains côtés, rapproche les citoyens de l'UE et, par d'autres, les en éloigne.

Si la citoyenneté de l'UE constitue un fondement essentiel, peut-on la concevoir au-delà de l'Europe et reposant sur des valeurs communes ?

Il est certes nécessaire de renforcer les moyens dont disposent les citoyens pour s'impliquer dans l'Union européenne, mais une conclusion s'impose : la citoyenneté européenne doit représenter dans l'esprit des individus quelque chose de plus vaste qui se mesure à l'échelle d'un continent, même si les frontières du continent Europe ne sont pas claires. Si l'on s'en tient à la conception juridique formelle de la citoyenneté européenne par le traité de Maastricht, c'est-à-dire à une citoyenneté liée à la nationalité d'un des États membres de l'UE, que dire des habitants de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse ? Ou est-ce que cette définition laisse de côté les citoyens britanniques ou ceux d'un autre pays qui se retire de l'Union européenne ? Ils pourraient se considérer comme des citoyens tout aussi européens que la majorité de ceux qui résident dans l'UE et, dans la pratique, ils jouissent du même droit de circuler librement. Il y a également les citoyens des pays de l'ouest des Balkans et de la Turquie qui ont demandé à adhérer à l'UE et qui sont des citoyens européens en puissance. Et puis il y a ceux de l'Ukraine qui ont fait part de leur rêve européen sur la place centrale de Kiev en 2013, un rêve qui semble s'estomper au sein de l'UE. Sans oublier ceux qui manifestaient dans le même temps place Taksim, à Istanbul, et qui voulaient resserrer les liens

de leur pays avec l'Europe. Pourrait-on assister à la naissance d'une citoyenneté européenne plus large ? Après tout, un grand nombre de programmes de l'UE, tels que ceux qui touchent à l'apprentissage tout au long de la vie et à la recherche, s'étendent au-delà des frontières de l'UE, à l'image du soutien de la société civile.

Un tel défi vaut la peine d'être relevé, car une citoyenneté envisagée à l'échelle continentale a plus de résonance et nous rapproche du rêve d'une citoyenneté cosmopolite. Ce serait le signe que l'Union européenne n'est pas une structure figée, mais qu'elle est ouverte aux autres États européens qui partagent ses valeurs. Cela viendrait également rappeler la dimension plus vaste de l'Europe lorsque l'Union européenne, du fait des difficultés qu'il y a à trouver un accord à 28, est contrainte de songer à multiplier les recours à des groupements régionaux ou à une avant-garde capable et désireuse d'aller plus vite que les autres, notamment dans la zone euro¹⁵. Il ne peut y avoir d'Europe à deux vitesses pour les citoyens : ils sont égaux, qu'ils viennent ou non de pays appartenant à la zone euro ou membres de l'espace Schengen. Certes, cette citoyenneté européenne au sens large serait loin d'être parfaite et certains citoyens auraient plus de droits que d'autres, mais peut-être prendra-t-on un jour conscience que ce que nous avons en commun en tant qu'Européens est plus important que ce qui nous différencie. Toutes ces raisons expliquent que les lignes directrices en fin d'ouvrage soient un plaidoyer pour une citoyenneté européenne plus large et plus ouverte sur l'extérieur.

Il s'ensuit qu'une citoyenneté qui n'est pas liée à une seule institution ni à un territoire précis doit posséder un socle fait de valeurs partagées. On fait souvent référence aux « valeurs européennes », notamment par opposition aux violations des droits de l'homme. Mais la teneur de ces valeurs n'est expliquée nulle part. Lorsqu'on leur pose la question dans des sondages d'opinion, les citoyens européens les décrivent en termes généraux : maintien de la paix, de la démocratie et de l'État de droit. Cela ne suffit pas pour déterminer ce que nous avons en commun à travers l'Europe. La meilleure

15. Pour une solide argumentation en faveur d'une Europe à deux vitesses, voir Pirijs, J.-C., *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

définition des valeurs européennes se trouve sans doute dans la Charte des droits fondamentaux, qui s'apparente à la Convention européenne sur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe dont elle est une version moderne. Les valeurs européennes et la nécessité de trouver un « nouveau fil conducteur à l'Europe¹⁶ » sont de plus en plus souvent évoquées. Toutefois, comme l'a souligné un groupe chargé de répondre à cette question : « Une simple liste de valeurs européennes communes ne peut suffire à servir de socle à l'unité européenne [...] C'est dû au fait que toute tentative de codifier les "valeurs européennes" se heurte à toutes sortes de démarches nationales, régionales, ethniques, sectaires et sociales¹⁷. » Au fil du temps, la citoyenneté relève moins de l'identité avec un grand « I » que de la mise en commun d'identités et de valeurs différentes. La Charte des droits fondamentaux dont nous allons parler nous fournit à cet égard le contexte plus vaste dont nous avons besoin pour situer la citoyenneté européenne, rassembler ses éléments épars et établir un consensus fondamental ; c'est sur un tel consensus que le sens des valeurs partagées pourra un jour s'exprimer avec plus de force afin d'aider l'Europe à s'unir face aux crises.

16. Il s'agit du nom donné à un groupe d'intellectuels constitué par la Commission européenne en 2013-2014.

17. Commission européenne, Institut des sciences humaines, Biedenkopf, K., Geremek, B., Michalski, K., *The Spiritual and Cultural Dimension of Europe* [en ligne], Vienne/Bruxelles, octobre 2004.

SECONDE PARTIE

ON A TROUVÉ CENDRILLON

V. COMBLER LES INÉGALITÉS : COMMENT MIEUX FAIRE RESPECTER ET DÉVELOPPER LES DROITS DES CITOYENS EUROPÉENS ?

Si, en théorie, être citoyen, c'est avoir « le droit d'avoir des droits », on peut dire que l'UE se dote en la matière d'une structure complète. C'est particulièrement vrai depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui accorde la même valeur à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qu'aux traités (article 6 du TUE) et exige de l'Union qu'elle adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Cela confère aux individus un ultime droit de faire appel devant la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg¹. Et cela place également les droits des citoyens européens dans le cadre plus large des droits de l'homme fondamentaux et universels et de leur expression la plus moderne : la traite des êtres humains y est par exemple condamnée en tant que forme d'esclavage. La Charte consacre un de ses six chapitres à la « citoyenneté », les autres portant sur la dignité, la liberté, l'égalité, la solidarité et la justice. Elle accorde en outre plus d'importance aux droits économiques et sociaux que la CEDH. Selon un observateur : « La citoyenneté de l'Union européenne possède enfin sa "charte des droits" sous la forme d'une Charte européenne des droits fondamentaux légalement contraignante ; autrefois simple squelette, la citoyenneté de l'Union est aujourd'hui faite de la

1. Après des années de tergiversations lors des différentes révisions du traité, les États membres étant divisés quant à la nécessité que l'Union dispose de sa propre charte ou qu'elle adhère à la CEDH, les deux solutions ont finalement été choisies.

chair et du sang qui lui manquaient pour mériter son titre². » Reste toutefois à combler les trous présents dans la structure : ceux qui séparent les beaux principes du droit européen de ce qui se produit dans la pratique lorsque les individus se déplacent en Europe, et les droits politiques accordés aux citoyens européens de ceux dont bénéficient les ressortissants de pays tiers.

À l'instar de ce qui s'est produit pour la citoyenneté européenne, l'impact de cette charte pourrait s'avérer à la fois plus limité que ce que certains espéraient, sans pour autant se résumer à une simple codification des droits existants, comme l'affirment d'autres. Nombre de citoyens pensent à tort qu'il s'agit d'une charte générale des droits de l'homme, alors qu'elle n'est applicable qu'aux domaines où l'UE est juridiquement compétente (article 51). Elle constitue une source de droit supplémentaire à laquelle les citoyens et leurs représentants peuvent se référer, eu égard notamment au nouveau droit à une bonne administration (article 41) et à l'accès à un tribunal (article 47). Les personnes qui présentent des initiatives citoyennes se sont aperçues que, si le fait de citer des articles de la Charte peut jouer en leur faveur, la seule base juridique en matière de propositions de loi se trouve toutefois dans les traités. Étant donné l'évolution de la jurisprudence (cf. l'affaire Zambrano), il est désormais possible de s'attaquer aux violations internes des droits fondamentaux, comme cela s'est produit récemment en Bulgarie, en Hongrie ou en Roumanie, ou aux discriminations systématiques envers des minorités comme les Roms, en tant qu'atteintes à la substance de la citoyenneté de l'Union. La Commission européenne a ainsi accepté une initiative citoyenne demandant que l'UE défende plus fermement la démocratie et l'État de droit en Hongrie.

Il reste toutefois à définir la portée et les limites de cette charte. Elle entre en jeu dans l'examen de toute proposition de loi émanant de l'Union européenne, ce qui constitue une première étape en vue d'une application plus systématique. Mais les violations des droits fondamentaux ou les contestations de l'État de droit par

des États membres ne sont pas prises en compte. Il y a ici un paradoxe : l'UE dispose de plus de pouvoir pour faire respecter l'État de droit, les droits fondamentaux et les valeurs démocratiques avant qu'un État n'adhère à l'Union, puisque c'est un des critères de son admission, qu'une fois que cet État en est membre. On l'a notamment constaté lorsque la Commission a multiplié les dénonciations techniques de la législation hongroise qui bafouait le droit européen, sans toutefois produire d'impact clair sur les politiques du gouvernement de Viktor Orbán. Des progrès ont toutefois été enregistrés en mars 2014 lorsque la Commission a adopté une approche plus globale au travers d'un cadre destiné à renforcer l'État de droit dans l'Union européenne³. La Commission européenne s'est alors appuyée sur ce cadre pour ouvrir une enquête sur le respect de l'État de droit en Pologne en janvier 2016, après que le nouveau gouvernement a voté une loi destinée à soumettre les nominations au Tribunal constitutionnel à un contrôle politique et à saper l'indépendance des médias⁴. Il s'agit du premier test d'une procédure au cours de laquelle la Commission enquête, discute de ses conclusions avec l'État membre et formule des recommandations. Une telle procédure, bien que non judiciaire, provoque toutefois des réactions nationalistes et anti-UE, et bénéficierait grandement d'une citoyenneté européenne plus affirmée. Cette procédure peut déboucher sur l'application de l'article 7 du TUE, qualifiée dans les discours politiques de « solution nucléaire », c'est-à-dire de mesure adoptée en tout dernier recours⁵. Arriver à appliquer cet article ne serait pas facile pour le Conseil européen, car il implique la suspension des droits de vote ou d'accès à des fonds européens.

2. Guild, E., *The European Union after the Treaty of Lisbon: Fundamental Rights and the EU Citizenship*, CEPS, "Liberty and Security in Europe", juillet 2010, Global Jean Monnet / European Community Studies Association World Conference, 25-26 mai 2010.

3. Discours de Viviane Reding intitulé "A new EU framework to safeguard the rule of law in the European Union", prononcé le 18 mars 2014.

4. BBC News, "EU launches probe into new Polish laws", 13 janvier 2016. Disponible sur www.bbc.com/news/world-europe-35303912

5. L'article 7 du TUE stipule que « le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité cet État membre à présenter toute observation en la matière ». Le texte intégral de l'article 7 du TUE est disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M007&from=EN>

VERS UN MEILLEUR EXERCICE DES DROITS EUROPÉENS

À mesure que les citoyens se déplacent plus fréquemment et passent d'un système national à un autre, ils sont davantage au fait de leurs droits, faisant souvent référence à la législation et à la jurisprudence, et ils peuvent constater l'écart qui sépare la théorie de la pratique. Il est donc d'autant plus nécessaire de combler cet écart en assurant un meilleur exercice des droits. Dans un climat de nationalisme exacerbé, marqué par les préoccupations au sujet des migrations et des coupes dans les budgets sociaux, les administrations des États membres se montrent moins coopératives. Assurer le respect des droits est une tâche ardue. Le rôle d'initiatrice de législation de la Commission tend ainsi à prendre le pas sur celui de « gardienne des traités » dans le contexte actuel.

Comme nous l'avons vu, la citoyenneté européenne ne se conçoit pas indépendamment de la citoyenneté nationale et n'a pas d'existence propre, mais elle est toutefois différente et transnationale. Conséquence logique de cette ambiguïté, on observe des tensions entre le droit européen de circuler librement et la réglementation et les pratiques nationales. Dans sa jurisprudence, la Cour de justice de l'Union européenne tente de trouver un juste milieu en déclarant que le statut de citoyen européen est un « statut fondamental » afin que les individus puissent invoquer le droit de se déplacer librement sans avoir à se justifier. La charge de la preuve incombe en revanche aux autorités nationales qui doivent démontrer que toute restriction de ces droits est proportionnelle et dans l'intérêt général. Dans la pratique, toutefois, les affaires qui se résolvent par une intervention des tribunaux ou des institutions européennes représentent la partie émergée de l'iceberg. Pour les individus qui ont un travail, des qualifications reconnues et une vie de famille simple, la liberté de circuler au sein de l'Europe fonctionne, qui plus est sans tension apparente. Pour les demandeurs d'emploi ou les citoyens moins à l'aise financièrement, en revanche, le fossé entre les principes vertueux du droit européen et la façon dont ils sont appliqués sur le terrain est bien visible. La charge de la preuve incombe alors au postulant, tandis que l'administration cherche à appliquer les exceptions plutôt que l'esprit du droit européen. Pour nombre d'individus aux revenus peu

élevés et pour ceux qui appartiennent à des minorités ou qui sont susceptibles d'être victimes de discriminations, le fossé peut être tel qu'ils en viennent à se demander si la citoyenneté européenne a un sens. Le respect des traités et de la législation – une priorité pour la Commission européenne – est indispensable pour maintenir un équilibre entre les droits européens et les prérogatives nationales. C'est pourquoi nous insistons ici sur les moyens de renforcer l'exercice des droits et sur la nécessité que les citoyens s'impliquent davantage dans leur défense. Ils devraient, par exemple, être parties prenantes dans les tentatives de la Commission et des États membres pour apaiser les tensions entre les droits européens et les prérogatives nationales. Si l'exercice des droits citoyens ne se fait pas correctement, la citoyenneté européenne ne peut tenir bon et se retrouve écrasée sous le poids des pratiques administratives liées aux citoyennetés nationales entre lesquelles elle est précisément censée établir un lien.

Il existe trois domaines dans lesquels les tensions se font jour, quoique de façon différente, entre les droits européens et les prérogatives nationales, conséquence des coupes dans les budgets sociaux, des inquiétudes au sujet de l'immigration et des disparités dans les valeurs européennes.

La sécurité sociale et les prestations sociales

Phénomène particulièrement visible depuis le début de la crise économique et financière, l'administration publique est davantage tenue d'enquêter sur les postulants et dispose généralement d'un meilleur accès aux données personnelles. Les citoyens européens en situation précaire, les demandeurs d'emploi et les personnes touchant un salaire peu élevé rencontrent de plus en plus d'obstacles pour pouvoir toucher des prestations de sécurité sociale, sans parler des aides sociales. Un trop grand nombre de citoyens européens vulnérables perdent leurs droits sociaux dans leur pays d'origine avant de pouvoir y avoir accès dans leur nouveau pays de résidence et sont de ce fait précarisés et sans protection. Ceux qui n'ont pas de travail doivent disposer de ressources suffisantes au bout de trois mois passés dans l'État membre qui les accueille pour ne pas être une charge pour celui-ci, ce qui peut être invoqué pour leur refuser le droit de séjour. Les expulsions de citoyens européens pour des raisons

économiques sont plus fréquentes qu'avant⁶, allant par exemple en Belgique de zéro en 2008 à 2 700 en 2013.

Le regroupement familial et l'immigration

Il est une catégorie plus susceptible que les autres de souffrir des tensions entre les droits européens et les politiques nationales : il s'agit des membres de la famille d'un citoyen européen issu d'un pays tiers, de son/sa conjoint(e) ou de son/sa partenaire. Le droit dont disposent les citoyens européens de se déplacer avec les membres de leur famille s'accommode mal des politiques destinées à combattre l'immigration illégale. Ce type de tension pourrait se résorber si les États membres se faisaient confiance au sujet de leurs politiques respectives d'immigration et de droit d'asile et œuvraient ensemble à l'instauration d'une véritable politique commune à ce sujet. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2 sur la Cour de justice de l'Union européenne, il est possible de faire respecter les droits des familles mixtes composées de ressortissants de l'UE et de pays tiers (voir l'affaire *Metock*, C-127/08). Toutefois, l'application du droit européen peut se traduire par des décisions plus favorables aux migrants que ce que leur législation nationale leur aurait accordé. C'est ce qui explique que la liberté de circuler soit peu à peu associée à l'incapacité des politiques migratoires à contrôler le nombre d'immigrants.

Différents droits de la famille et différents statuts civils

Les décisions que doit prendre la Cour de justice en matière d'acquisition ou de perte de la citoyenneté ou en matière de législations et de coutumes nationales qu'il faut concilier pour déterminer quel nom donner à son enfant sont riches d'enseignement quant aux relations entre la citoyenneté européenne et la citoyenneté nationale. Le même type de tensions s'exprime lorsque des couples de même sexe sont victimes de discriminations dans des États membres qui ne

6. Pour une analyse exhaustive de la question, lire "The Expulsion of European Union Citizens from the Host Member State: Legal Grounds and Practice" par Solange Maslowski, disponible en ligne sur le site Internet de la *Central and Eastern Europe Migration Review (CEEMR)* : www.ceemr.uw.edu.pl/; Laflleur, J.-M., « Restrictions à l'accès à la protection sociale pour de nouveaux migrants européens en Belgique », disponible sur www.eesc.europa.eu/resources/docs/33--jean--michel--laflleur.pdf

reconnaissent pas leur partenariat civil ou leur situation matrimoniale. Certains États membres refusent même de prendre en compte les conséquences juridiques des partenariats civils en matière de propriété commune ou de droits de succession. En l'absence de législation européenne, les États membres sont seuls compétents, tout en étant sommés par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne de prendre en compte le droit européen de circuler librement.

La priorité consiste donc à renforcer l'exercice des droits européens et à accroître les pouvoirs de la Commission en tant que gardienne des traités. Comme nous l'avons déjà souligné, les inégalités géographiques en matière de liberté de mouvement et l'action locale doivent bénéficier d'une attention nettement plus soutenue. Dans les zones à forte circulation des personnes, il faut avoir recours à la politique de cohésion de l'UE et créer un fonds de solidarité pour la libre circulation en Europe⁷. Les tensions entre les droits européens et les politiques nationales ne se résoudreont pas uniquement par l'exercice des droits européens ni par des moyens judiciaires. Il faut y ajouter une coopération locale transfrontalière, non judiciaire et décentralisée.

Un changement de culture est nécessaire au sein non seulement de la Commission, mais aussi des autres institutions et des États membres pour qu'ils accordent davantage la priorité au respect des droits⁸. Ce point est repris dans un rapport intitulé "Mind the Gap – towards a better enforcement of European citizens' rights of free movement"⁹, où une politique destinée à faire respecter les droits est préconisée, que l'on peut résumer à travers les points suivants :

- **Il vaut mieux prévenir davantage que guérir.** La législation sur la libre circulation des personnes se présente généralement

7. Ce qui implique d'adopter une approche plus territoriale de la citoyenneté européenne. Dans *La Citoyenneté européenne. Un espace quasi étatique*, publié par les Presses de Sciences Po en 2014, Teresa Pullano insiste sur ce point, rejetant l'idée que la citoyenneté de l'Union soit en quelque sorte un phénomène postnational sans lien avec le territoire des États membres.

8. Ce point est soulevé par Alain Lamassoure, député au Parlement européen, dans un rapport au président de la République française, « Le citoyen et l'application du droit communautaire », 8 juin 2008, disponible sur www.alainlamassoure.eu/liens/817.pdf

9. "Mind the Gap" est un rapport que l'on doit à un groupe de haut niveau emmené par sir David Edward, ancien juge à la Cour de justice de l'Union européenne, et rédigé avec le concours, pour l'ECAS, de Freshfields, Bruckhaus et Deringer (ECAS documents, archives 2013).

sous la forme de directives établissant des principes et des objectifs communs, mais laissant le soin à chaque État membre de les appliquer en fonction de ses pratiques juridiques et administratives. Bien que ce que l'on appelle la « directive citoyenneté » sur la liberté de circulation des citoyens de l'Union ne soit guère plus que le reflet de la jurisprudence de la Cour européenne de justice, la Commission a estimé qu'aucun article ne trouvait un écho approprié dans la législation nationale des États membres¹⁰. Rétrospectivement, l'obligation pour ces derniers de notifier par avance auprès de la Commission tout projet de mesure d'exécution, mais aussi toute mesure législative qui aurait pu jouer sur la mise en œuvre de la directive aurait peut-être permis d'éviter les procédures d'infraction qui ont suivi. Une telle législation pourrait également être transformée en une réglementation qui présenterait l'avantage d'être directement applicable sans qu'il faille compter sur une application en bonne et due forme à travers des mesures d'exécution nationales. Dans le climat actuel, toutefois, une nouvelle législation protégerait sans doute moins les droits des citoyens européens.

- **Présence d'un guichet unique dans chaque État membre pour résoudre rapidement les problèmes.** Comme nous l'avons vu, cette disposition prend la forme, au niveau européen, du service « Europe Direct » associé à un numéro de téléphone gratuit, service qui renvoie les questions plus complexes vers « L'Europe vous conseille » ou, lorsque le besoin ne se limite pas à de simples conseils, vers Solvit qui a pour objectif de résoudre les problèmes dans les dix semaines. Ce délai, destiné à instaurer une méthode de résolution des problèmes plus efficace dans l'administration européenne, devrait s'appliquer à tous les services d'aide aux citoyens européens, qui devraient fonctionner selon les mêmes normes *via* un guichet unique présent dans chaque État membre.

10. Rapport de la Commission sur l'application de la directive 2004/38 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de séjourner et de circuler librement sur le territoire des États membres (COM(2008) 840 final du 10.12.2008). Cette conclusion a reçu le soutien d'une étude de l'ECAS pour la commission des affaires juridiques du Parlement européen (Pe 410/650).

C'est ce que nous recommandons dans les lignes directrices aux points 9 et 13.

- **L'action collective des citoyens.** La Commission dispose d'une grande marge de manœuvre pour décider ou non de donner suite à une réclamation individuelle. Or celle-ci peut prendre la forme d'un exemple isolé de mauvaise administration. Afin de démontrer qu'il y a infraction à la législation européenne, la Commission a besoin de preuves émanant d'un certain nombre de réclamations et indiquant que telle ou telle pratique illégale est répandue. Ce fonctionnement se justifie à condition que la Commission facilite les réclamations collectives. Il est donc dans l'intérêt des citoyens de grouper leurs préoccupations et leurs preuves afin de leur donner plus de poids, tandis que la Commission les appuie en soumettant une pétition au Parlement européen ou en faisant appel auprès d'un tribunal national. Lorsqu'elle tente de persuader les États membres de lever les barrières qui restreignent la libre circulation, les citoyens doivent faire en sorte d'être perçus comme une tierce partie non officielle. C'est entre autres pour cela que la citoyenneté européenne a besoin de lancer son propre mouvement de la société civile, comme nous le verrons dans le dernier chapitre.

- **Une procédure d'application accélérée.** Il est relativement facile d'envoyer une réclamation, mais à moins qu'une solution immédiate n'existe, il faut parfois attendre au moins deux ans avant que la Commission ne saisisse la Cour de justice de l'Union européenne, à quoi il faut ajouter minimum dix-huit mois pour la procédure judiciaire. Dans l'intervalle, le ou les États membres concernés peuvent maintenir leurs barrières à l'exercice des droits européens. La Commission devrait donc pouvoir saisir la Cour de justice pour exiger qu'un État membre lève immédiatement toute barrière qui viole *a priori* le droit européen et porte préjudice à un grand nombre d'individus, en attendant un examen plus approfondi (conformément à l'article 279 du TFUE sur la prescription de mesures provisoires).

- **Un fonds de solidarité pour la libre circulation.** L'usage plus efficace du droit européen pour améliorer l'exercice des droits doit s'accompagner d'actions au niveau local afin d'apaiser

les tensions entre les citoyens européens qui se déplacent et la population des pays d'accueil. Ces tensions alimentent les demandes de restriction générale des droits européens et la diabolisation concernant le tourisme des prestations. Toutefois, la liberté de circuler ne s'exerçant pas de la même façon partout, loin de là, les véritables problématiques sont la fuite des cerveaux et les pressions sur les services locaux dans les pays hôtes, des cas au demeurant exceptionnels. La politique de cohésion de l'UE, qui rassemble le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional et d'autres fonds, fournit le contexte adéquat pour traiter ces problématiques, car elle associe un cadre européen privilégiant le développement communautaire local à des partenariats avec tous les acteurs. Un fonds européen de solidarité pour la libre circulation doit donc être créé, non pas en tant que nouvel instrument, mais en tant qu'élément de la politique de cohésion européenne. Ce fonds doit avoir un double objectif : soutenir l'aide d'urgence aux citoyens européens vulnérables, conseiller, enseigner les langues et orienter les demandeurs d'emploi, d'un côté ; fournir des ressources supplémentaires destinées aux services locaux de santé, d'enseignement et de logement, de l'autre. Le premier objectif incomberait au fonds social, le second à son équivalent en matière de développement régional. Contribueraient à parts égales à ce fonds de solidarité le pays d'origine, le pays hôte et le budget de l'UE. Rien ne justifierait dans son fonctionnement que soit faite une distinction artificielle entre les citoyens européens et les migrants issus de pays tiers. Les organisations de la société civile dans les pays d'origine et de destination devaient y avoir accès afin de mener des programmes conjoints destinés à soutenir les citoyens de l'UE avant leur départ (80 % des problèmes qui se posent par la suite pourraient être résolus grâce à une meilleure préparation et à des actions de parrainage avant le départ), puis à contribuer à leur intégration dans le pays de leur choix et, le cas échéant, à les aider à revenir dans leur pays d'origine. Les schémas de la libre circulation au sein de l'UE sont avant tout circulaires et à court terme. Le fonds soutiendrait à la fois les opérations locales et transfrontalières, donnant corps à la citoyenneté européenne sur le terrain.

AUTORISER TOUS LES CITOYENS RÉSIDANT DANS D'AUTRES ÉTATS MEMBRES À VOTER AUX ÉLECTIONS NATIONALES

Si le bon exercice des droits existants constitue une priorité afin de faire état de la valeur ajoutée, sur le plan pratique, de la citoyenneté européenne, on observe toutefois des incohérences entre eux. Ainsi, il n'est pas logique que les citoyens européens aient le droit de voter et de se présenter aux élections locales et européennes dans le pays où ils résident, mais pas aux élections qui comptent vraiment, celles qui sont nationales. Il est contraire à l'esprit du droit européen et de la Convention européenne sur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe que des citoyens qui jouissent de la liberté de circuler et de séjourner ne puissent pas voter ni se présenter à des élections nationales, que ce soit dans leur pays d'origine ou dans le pays hôte¹¹. Il s'agit d'un véritable coup porté à la démocratie européenne. Une initiative citoyenne européenne (ICE) intitulée « Laissez-moi voter¹² » a d'ailleurs souligné le problème, même si elle a été loin d'obtenir un million de signatures. Puisqu'on leur refuse le principal droit de participer à la vie politique, on peut comprendre que les citoyens européens se montrent réticents à utiliser leurs droits existants dans des élections de second ordre¹³. Le fait de ne pas pouvoir voter aux élections nationales dans leur pays de résidence vient brutalement rappeler aux citoyens européens leur statut d'étranger puisque les droits politiques sont les plus emblématiques de la citoyenneté. Lors d'un débat entre les représentants

11. La Commission européenne a constaté que, dans cinq pays (Chypre, Danemark, Irlande, Malte et Royaume-Uni), les citoyens perdaient leur droit de vote par le simple fait de résider à l'étranger. « COM(2014) 33 final du 29.01.2014. Relative aux conséquences de la privation du droit de vote pour les citoyens de l'Union exerçant leur droit de libre circulation, 2014. » Disponible sur http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2014_33_fr.pdf

12. Pour en savoir plus, aller sur ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000006/fr

13. La participation est passée de seulement 5,9 % en moyenne lors des élections de 1994 à 11,6 % lors de celles de 2009, puis elle est redescendue légèrement au-dessus de 10 % en 2014.

de cette ICE, des universitaires et des décideurs politiques, tous les participants se sont accordés à dire que cette privation de droit était inacceptable. Quatre solutions théoriques ont alors été émises :

- les citoyens européens conservent intégralement leur droit de vote dans leur pays d'origine ;
- ils acquièrent ce droit dans leur pays de résidence après y avoir habité un certain nombre d'années ;
- tous les citoyens européens en âge de voter ont le choix entre la première et la seconde solution ;
- les citoyens européens devraient avoir la possibilité d'acquérir la nationalité de leur État membre de résidence s'ils souhaitent y voter¹⁴.

Aucune solution ne s'impose d'elle-même et les opinions divergent en fonction de la relation que l'on établit entre citoyenneté européenne et citoyenneté nationale et de la nature que l'on accorde à l'Union européenne : fédérale ou davantage intergouvernementale. On aurait pu penser que la Commission européenne aurait opté pour la troisième solution puisque c'est ce qui se passe en matière de droits politiques, mais l'institution a choisi la première, plus nationale et moins européenne (COM(2014) 33 final). Il devrait être possible de conserver son droit de vote aux élections nationales dans son pays d'origine, tout en ayant la possibilité de voter dans son pays de résidence.

Cette incohérence disparaîtra-t-elle avec l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH ? Jusqu'ici, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté les recours d'expatriés en soulignant qu'ils ne sont plus aussi concernés par les problèmes quotidiens de leur pays d'origine, même si « l'apparition de nouvelles technologies et de transports moins onéreux a permis aux migrants de rester plus étroitement en lien avec leur État de nationalité ». Ces considérations

14. Bauboeck, R., Cayla, P., Seth, C., "Should EU citizens living in other member states vote there in national elections?", documents de travail de l'IJUE, RSCAS 2012/32, EUDO Citizenship Observatory, Institut universitaire européen, 2012.

pratiques doivent être mises en balance avec ce principe général également souligné par la Cour : « Le droit de vote ne constitue pas un privilège. Au XXI^e siècle, dans un État démocratique, la présomption doit jouer en faveur de l'octroi de ce droit¹⁵. » La campagne pour le droit de vote doit recevoir davantage de soutien, car l'opinion publique et les politiques restent très divisés quant à l'extension des droits politiques en fonction non plus uniquement de la nationalité, mais aussi du lieu de résidence.

ÉTENDRE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE AUX RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS EN SÉJOUR RÉGULIER DANS L'UNION

Pour beaucoup, la question ne porte pas uniquement sur la façon dont les citoyens européens peuvent acquérir leurs pleins droits politiques, mais aussi, pour commencer, sur qui est citoyen. Lorsque la citoyenneté européenne a été introduite dans le traité de Maastricht, les organisations de défense des droits de l'homme et les défenseurs des immigrants et des demandeurs d'asile ont critiqué le fait qu'elle soit fondée sur la nationalité et non sur le lieu de résidence, excluant ainsi 21 millions de ressortissants de pays tiers vivant en toute légalité dans l'UE.

Le seul moyen d'acquérir la citoyenneté européenne est donc de devenir citoyen d'un État membre. Toutefois, une déclaration annexée au traité de Maastricht stipule que « la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel État membre est réglée

15. Jugement du 7 mai 2013 dans l'affaire Schindler contre Royaume-Uni.

uniquement par référence au droit national de l'État concerné¹⁶». Problème : il est bien plus facile de se faire naturaliser dans certains pays que dans d'autres. Voici quelques-uns des nombreux arguments en faveur d'une approche plus inclusive de la citoyenneté européenne.

Sur le principe, tant qu'une personne n'ayant pas la nationalité d'un État membre mais résidant légalement dans l'Union n'a pas la citoyenneté européenne, elle est plus susceptible de souffrir de discriminations. Cela provoquerait sans doute un tollé, mais si l'on supprimait chaque fois que possible la distinction entre citoyen et résident, on combattrait plus efficacement le racisme et la xénophobie. Pareille initiative soulignerait également l'engagement de l'Union en faveur d'un régime de citoyenneté reposant sur l'égalité de traitement et la non-discrimination. En outre, la citoyenneté européenne est désormais placée dans le cadre plus large de la Charte des droits fondamentaux, véritable promesse de droits équivalents pour tous dans l'UE.

Sur le plan économique, il semble peu logique d'avoir un marché du travail européen composé de citoyens de plus en plus mobiles et

des immigrants en situation légale qui sont cantonnés aux marchés nationaux. Si nous parvenons notamment à avancer en direction de frontières extérieures communes, une authentique liberté de mouvement au sein de l'Union devient possible. Nous avons besoin d'une approche plus mondialisée des migrations intra-UE, et d'entreprises qui puissent recruter sur le marché européen avant d'aller voir ailleurs¹⁷. La création d'un marché du travail européen dont les ressortissants de pays tiers feraient partie est considérée par la plupart des économistes et par la Commission européenne comme un moyen d'absorber les chocs asymétriques, notamment dans la zone euro. Et si les arguments économiques ne suffisent pas, il y a également ceux d'une meilleure inclusion sociale.

Sur le plan pratique, les deux catégories de migrants peuvent se retrouver dans la même situation, c'est-à-dire payer des impôts, envoyer leurs enfants dans les mêmes écoles et utiliser les mêmes services. Les États membres ont également fait des progrès en matière de nivellement des droits politiques entre les ressortissants de pays tiers et les citoyens européens. Le régime européen de coordination des dispositifs de sécurité sociale a été étendu à ces ressortissants, qui bénéficient également du droit de chercher du travail dans un autre État membre s'ils sont reconnus comme travailleurs migrants de longue durée. Le fossé se réduit donc, du moins sur le papier. Partout où les situations sont semblables entre citoyens et non-citoyens, la tendance devrait aller vers une facilitation du processus de naturalisation¹⁸. Octroyer le même statut de citoyen à toute personne résidant légalement dans l'UE permettrait de faire sauter l'une des principales barrières à l'exercice du droit de circuler librement pour les citoyens européens ayant des membres de leur famille ou un(e) partenaire dans un pays tiers.

Par le passé, le Parlement européen soutenait une politique qu'il ne défend plus aujourd'hui, qui consistait à étendre la citoyenneté

16. Toute personne recherchant à être confortée dans l'idée que la citoyenneté européenne est à portée de main moyennant une certaine volonté politique devrait consulter le débat sur le site de l'EUDO intitulé "Should European citizenship be for sale?, The Maltese Falcon, or: my Porsche for a Passport!". Agelet Shachar explique pour lancer le débat: «Examinons les exemples suivants. Des investisseurs étrangers fortunés se sont vu offrir la citoyenneté à Chypre en "dédommagement" des pertes subies par leur compte en banque sur l'île (dont le montant a été estimé à 3 millions d'euros suite au renflouement de l'UE). En 2012, le Portugal a créé un "permis de résidence en or" afin d'attirer les investissements, immobiliers et autres, réalisés par toute personne aisée cherchant à prendre pied dans l'UE. L'Espagne a récemment pris une mesure similaire. Le 12 novembre 2013, Malte a approuvé plusieurs amendements à sa loi sur la citoyenneté destinés à créer une catégorie juridique réservée aux investisseurs individuels : les postulants disposant d'un avoir net élevé pourront obtenir un "passeport doré" en échange de 650 000 euros. Grâce à ces dispositifs "argent contre passeport", un grand nombre de conditions qui s'appliquent d'ordinaire à ceux qui font une demande de naturalisation – compétences linguistiques, longues périodes de séjour ou renonciation à une autre citoyenneté – sont supprimées en vertu d'une lutte forcenée, quand il ne s'agit pas d'une véritable guerre de surenchères, pour attirer les ultrariches. Il s'agit là d'exemples particulièrement flagrants qui ne font qu'ajouter aux inégalités qui caractérisent la citoyenneté européenne. Ils ont été condamnés par le Parlement européen qui, dans une résolution adoptée le 16 janvier 2014, insiste sur le fait que les droits conférés par la citoyenneté européenne sont fondés sur la dignité humaine et ne sauraient être monnayés d'aucune façon». Il semblerait toutefois que le dispositif maltais, assorti de quelques modifications, ait été accepté par la Commission européenne comme non contraire au droit européen.

17. Voir, par exemple, Dhéret, C., Lazarowicz, A., Nicoli, F., Pascouau, Y., Zuleeg, F., *Making progress towards the completion of the single European labour market*, document d'analyse n° 75 de l'EPC, European Policy Centre, mai 2013.

18. L'observatoire de l'EUDO, auquel nous avons déjà fait référence, est une mine d'informations sur les procédures et régimes existants pour acquérir la citoyenneté.

européenne aux ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis plus de cinq ans dans un pays hôte. Face aux soubresauts du climat politique, l'UE s'est tournée vers des mesures de second ordre. Sa réforme centrale qui, en théorie, accordait la liberté de mouvement permettant aux résidents de longue durée venus d'un pays tiers d'aller travailler dans un autre État membre n'a pas été utilisée¹⁹. Cela est dû au fait que les États membres n'ont pas assez communiqué à son sujet et qu'ils peuvent dresser des barrières contre son application. D'autres mesures de second ordre comme « Les principes de base communs en matière de politique d'intégration des migrants dans l'UE²⁰ » ou le Fonds européen d'intégration ont été incluses par les États membres dans leurs propres politiques et, d'une certaine manière, nationalisées. Les communautés de ressortissants de pays tiers semblent ne plus avoir de réelle notion d'un avenir européen commun. Pour y remédier, il faudrait revenir à la déclaration faite par le Conseil européen de Tampere, en octobre 1999 : « Le Conseil européen fait sien l'objectif d'offrir aux ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis longtemps dans l'Union la possibilité d'obtenir la nationalité de l'État membre dans lequel ils résident²¹. » La Charte des droits fondamentaux, légalement contraignante, va à coup sûr dans le sens de cette déclaration.

Il existe enfin un risque qu'une citoyenneté européenne plus inclusive au sein de l'UE doive cohabiter avec une politique d'immigration commune et des frontières extérieures qui transforment l'Europe en véritable forteresse. Il y a par exemple des signes que les visas pour l'UE pourraient être abolis pour les citoyens turcs.

Les politiques de libéralisation du régime des visas pour les pays limitrophes de l'UE ont pourtant montré leur efficacité dans le cas des Balkans, par exemple, et doivent être poursuivies, comme nous le soulignons dans les lignes directrices en fin d'ouvrage.

19. "The weak impact... is to be deplored." Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée* (COM(2011) 585 final du 28.9.2011), 2011. Disponible sur www.parliament.bg/pub/ECD/110928COM_2011_585_FR_ACTE_f.pdf

20. Voir « Les principes de base communs en matière de politique d'intégration des migrants dans l'UE », disponibles sur <https://ec.europa.eu/migrant-integration/lue-et-lintegration/les-actions-de-lue-pour-que-lintegration-fonctionne> ; et « communiqué de presse, 2618^e session du Conseil, justice et affaires intérieures, Bruxelles le 19 novembre 2004 », disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_fr.htm?locale=FR

21. Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. Voir www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm

VI. COMMENT RENDRE PLUS EFFICACE L'IMPLICATION DES CITOYENS DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET FACILITER LEUR ACCÈS À CES INSTITUTIONS ?

Le voyageur aguerri qui se met en quête des institutions européennes à Bruxelles a peu de chances de tomber sur l'échantillon de population européenne typique que l'on voit d'ordinaire entrer dans ce type de prestigieux bâtiments et en sortir. Comment rendre plus efficaces l'accès des citoyens aux institutions européennes et leur implication dans ces institutions¹? Jusqu'ici, les institutions européennes ont davantage développé les droits des citoyens que les autres aspects de la citoyenneté. L'introduction de celle-ci dans le traité de Maastricht s'est toutefois accompagnée d'une recherche d'équilibre entre l'amélioration des droits et celle des moyens d'accès à l'UE. Ce traité a officialisé le droit d'adresser des pétitions au Parlement et a créé le poste de Médiateur européen. Le premier droit des citoyens européens est la liberté de mouvement au sein de l'Union, tandis que les procédures et les voies de communication

1. Déroulé d'un lundi matin typique dans le quartier européen de Bruxelles. 9 heures : plusieurs délégations de lobbys et de groupes d'intérêt se présentent au « Berlaymont » pour leur rendez-vous avec des fonctionnaires de la Commission. 9 h 30 : des experts montrent leur carton d'invitation aux personnes chargées de la sécurité du centre de conférences Albert-Borschette. 10 heures : des lobbyistes montrent leurs pass, qui sont validés à l'accueil du Parlement européen. 11 heures : un car entier de citoyens est dirigé vers le centre des visiteurs et entame une visite guidée des institutions (sans toutefois perturber les coulisses du pouvoir).

établissant un lien entre eux et l'Union européenne constituent un ajout bien plus récent.

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4, les citoyens européens disposent des mêmes canaux de contestation et des mêmes moyens de faire entendre leur voix au niveau européen qu'au niveau national. Alors, pourquoi ne les utilisent-ils pas davantage²? Les pétitions sont parfois efficaces, notamment lorsqu'elles s'appuient sur des preuves d'infractions à la législation européenne qui peuvent être utilisées par des députés au Parlement européen, avec l'aide de la Commission et des autorités nationales. On peut estimer que la procédure est trop longue pour qu'elles soient réellement utiles, mais cela constitue néanmoins un moyen d'appuyer une contestation. Les pétitions collectives, qui sont parfois signées par des centaines de milliers de citoyens européens, permettent d'établir un ordre du jour et plaident en faveur d'une législation européenne. Lors de ses réunions mensuelles, la commission des pétitions auditionne plusieurs délégations choisies de pétitionnaires et soutient parfois leur cause.

De même, le Médiateur européen est un organe indépendant qui œuvre en faveur des citoyens. L'actuelle médiatrice, Emily O'Reilly, se considère comme leur défenseur. Le Médiateur européen peut agir sur la base de contestations ou de sa propre initiative.

Sur la base de contestations : le principal obstacle pour les citoyens réside dans le mandat du Médiateur, qui se limite aux contestations pour mauvaise administration de la part des institutions de l'UE, alors que la plupart des problèmes qu'ils rencontrent sont dus à leur administration nationale qui n'applique pas correctement le droit européen. Environ 70 % des contestations soumises au Médiateur sont irrecevables. Afin de pallier la frustration suscitée, une approche holistique est testée : un réseau de Médiateurs nationaux a été créé et un site Internet aide les citoyens à accéder

au bon interlocuteur³. Lorsque les contestations sont recevables, la procédure est efficace, mais il incombe aux citoyens la lourde tâche de plaider leur cause, les institutions européennes plaçant la leur. Les recommandations émises par le Médiateur européen ne sont pas légalement contraignantes, mais elles ont un poids moral suffisant pour être appliquées⁴.

De sa propre initiative : l'impact des initiatives prises par le Médiateur européen est évident dans toutes les problématiques décrites dans ce chapitre : elles améliorent la transparence et la gouvernance des institutions européennes. Le traité de Maastricht a introduit la transparence et l'accès aux documents, mais il s'agissait d'une déclaration non contraignante (n° 17). Grâce à un rapport rédigé de sa propre initiative par le Médiateur européen, les institutions et les agences de l'UE (excepté la Cour de justice de l'Union européenne et la Banque centrale européenne) ont suivi sa recommandation et introduit l'accès aux documents dans leur règlement interne, ce qui a renforcé l'impact de la déclaration. Épaulé par la jurisprudence de la Cour de justice, le Médiateur européen a contribué à l'inclusion de l'accès aux documents dans les traités lorsqu'ils ont été modifiés à Amsterdam, et il a participé activement au débat sur le processus d'élaboration de la législation.

2. Les rapports annuels de la commission des pétitions et du Médiateur fournissent des données statistiques, des exemples et des cas de démarches réussies. Voir aussi le tableau p. 140.

3. Pour en savoir plus sur le Médiateur européen, aller sur www.ombudsman.europa.eu/fr/home.faces;jsessionid=59B2E756745E0AC0A9CE2B141D92A05B

4. Grâce à une réclamation de l'ECAS, la Commission a ainsi publié des documents sur les dérogations du Royaume-Uni et de la Pologne à la Charte des droits fondamentaux. La procédure aurait toutefois été trop longue et trop technique pour un citoyen ordinaire.

Nombre de demandes d'accès aux documents, de pétitions et de réclamations durant les années 2010-2013⁵

| Demandes d'accès aux documents | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Parlement européen | 1 139 | 1 161 | 777 | 610 |
| Conseil européen | 9 188 | 9 641 | 6 166 | 7 564 |
| Commission européenne | 6 127 | 6 055 | 5 274 | 5 906 |
| Pétitions adressées au Parlement européen | 1 746 | 2 091 | 2 322 | - |
| Réclamations adressées au Médiateur européen | 2 727 | 2 544 | 2 460 | 2 415 |

Dans ce chapitre, nous examinons trois processus différents permettant de rapprocher les institutions européennes des citoyens : l'accès aux documents, la transparence des actions de lobbying et les consultations publiques. Ces processus sont le résultat de trois grands facteurs. Le premier a été l'élargissement de l'UE aux pays scandinaves qui ont fait naître au Conseil une minorité protransparence favorable à une réforme du traité et à un meilleur accès aux documents ; ce groupe ne compte plus que quatre membres

5. Données tirées des documents suivants : *Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2014 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission* ; *Médiateur européen – rapport annuel 2014* ; *Rapport annuel 2013 du Parlement européen sur l'accès du public aux documents (règlement (CE) n° 1049/2001 – article 17)* et *Rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents*. Voir aussi *Public Access to Documents 2014: Bureau Contribution to the European Parliament's Annual Report (2014)*.

(Suède, Finlande, Danemark et Pays-Bas)⁶. Il a reçu le soutien du Parlement européen, du Médiateur et de la jurisprudence de la Cour de justice face à une majorité indifférente ou légèrement hostile⁷. Ensuite, le Conseil européen s'est, dans une certaine mesure, appuyé sur les tendances historiques passées, décrites dans le chapitre 1, pour se montrer compréhensif à l'égard des appels non pas tant à un droit d'accès pour le public qu'à une meilleure communication envers ce public et les citoyens européens. Outre l'accès aux documents, les demandes d'ouverture du processus, fort secret, de prise de décision législative du Conseil des ministres ont été couronnées de succès, et c'est ce domaine qui a enregistré le plus d'avancées. Le troisième et dernier facteur vecteur de réforme a été la publication par la Commission d'un livre blanc sur la gouvernance européenne, à la suite d'un intense processus de révision et de consultation conduit en 2001⁸. Il est toutefois patent que la coalition protransparence au sein et en dehors des institutions est fragile et doit apporter un soutien constant, soutien qui doit également se manifester chez les citoyens eux-mêmes au travers d'un engagement plus soutenu. Les possibilités ponctuelles qu'offrent les changements apportés au traité et au mode de gouvernance ne suffisent pas. Il s'agit là encore d'un domaine où le renforcement de la citoyenneté européenne nécessite une contribution ininterrompue de la part d'un éventail plus large de mouvements de la société civile. Nous examinons ci-après les problématiques de l'accès aux documents, d'une plus grande transparence des actions de lobbying et de consultations plus ouvertes. En les rapprochant les unes des autres, il apparaît clairement qu'elles ont chacune besoin du même type d'améliorations si on veut que les citoyens s'en servent davantage.

6. Hillebrandt, Z. M., Curtin, D., Meijer, A., "Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis", *European Law Journal*, vol. 20, n° 1, janvier 2012, p. 1-20. DOI: 10.1111/eulj.12051.

7. Certains groupes de la société civile ont également été influents : citons Statewatch, la Fédération internationale des journalistes, ainsi que plusieurs associations de défense de l'environnement.

8. Voir « COM(2001) 428 final sur la gouvernance européenne – un livre blanc », 2001. Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:l10109&from=FR>

DE L'ACCÈS AUX DOCUMENTS À LA LIBERTÉ DE L'INFORMATION

Des progrès ont été accomplis en direction d'une plus grande accessibilité avec l'annexion d'une déclaration non contraignante au traité de Maastricht en 1993 qui, au moment de la révision suivante des traités à Amsterdam, en 1997, est devenue un véritable droit d'accès aux documents qui s'est concrétisé par le règlement n° 1049/2001⁹. L'initiative prise par le Médiateur européen de convaincre toutes les institutions et les agences d'adopter un code de conduite dans leur règlement intérieur a donné la possibilité aux citoyens de faire appel en interne lorsqu'on leur refuse l'accès aux documents qu'ils réclament et, le cas échéant, en externe auprès du Médiateur européen ou de la Cour de justice.

Il reste toutefois des domaines, tel celui des « trilogues » entre le Conseil des ministres, le Parlement européen et la Commission en première lecture d'une proposition législative, où l'on observe de véritables « trous noirs ». L'accès aux documents liés à des négociations avec des pays extérieurs à l'Union européenne, comme ceux des actuels pourparlers avec les États-Unis sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI), est lui aussi impossible, ce qui a suscité de nombreuses protestations lors de la campagne pour les élections européennes, ainsi qu'une initiative citoyenne (« Stop TTIP »). Malgré une récente décision de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire « Access Info Europe » (C-280/11 du 17 octobre 2013), le Conseil répugne toujours à publier les noms des délégations nationales. Les citoyens européens sont alors empêchés d'agir en tant que tels puisqu'il leur est impossible de savoir comment leur gouvernement négocie à Bruxelles. En 2012, les négociations entre le Parlement européen et le Conseil des ministres ont échoué au sujet de la proposition de réforme du règlement n° 1049/2001, émise par la Commission. Cette proposition aurait restreint le droit d'accès aux documents par une définition limitative du terme « document ». Afin de réduire l'écart entre les

revendications de transparence, souvent exagérées, et la pratique, les réformateurs doivent davantage compter sur les réclamations et les arrêts de la Cour de justice que sur des réformes législatives, qui pourraient se traduire par une opacité accrue et non moindre. La transparence n'est toujours pas totalement intégrée à la culture administrative, où l'on continue de penser que « trop de transparence tue la transparence ».

L'autre façon d'envisager une réforme consisterait à rendre l'accès aux documents plus convivial pour les citoyens, afin d'encourager l'utilisation de ce droit qui reste limitée, comme le montre le tableau présenté plus haut. Les réactions négatives que suscite un meilleur accès aux documents s'expliquent en partie par le manque d'intérêt apparent des citoyens. Selon un porte-parole de la Commission, la plupart des demandes destinées à consulter des documents de l'UE émanent de « juristes de grandes sociétés » et d'« ONG un peu folles » (EUobserver du 6 juin 2012). Les demandes sont pour l'essentiel déposées par des universitaires, des associations européennes, des groupes de pression, des cabinets d'avocats et des sociétés de conseil ; les journalistes en adressent très peu, et les particuliers encore moins. Une bonne proportion de demandes proviennent d'organisations à Bruxelles, ce qui montre que ce droit est devenu un outil pour des initiés. Ce droit des citoyens a donc, d'une certaine manière, été récupéré par des intérêts organisés qui, bien souvent, jouissent déjà d'un accès privilégié aux institutions européennes¹⁰. La proposition faite au point 17 des lignes directrices exposées en annexe de cet ouvrage, qui vise à établir un droit d'être informé, se justifie donc pleinement. Les institutions disposent de sites Internet de qualité et publient des brochures sur l'accès aux documents dans toutes les langues. Reste à mettre en place une campagne de communication plus volontariste afin que les citoyens soient conscients qu'il est dans leur droit d'accéder aux documents de l'UE.

9. Règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Voir www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_fr.pdf

10. Heremans, T., *Public access to documents: Jurisprudence between principle and practice (between jurisprudence and recast)*, Egmont Paper n° 50, Bruxelles, Academia Press for Egmont – The Royal Institute of International Relations (Institut royal des relations internationales), septembre 2011.

Au point 14 des lignes directrices présentées en annexe de ce livre, nous proposons que l'accès aux documents soit remplacé par la liberté de s'informer. Cet accès implique que les citoyens aient une certaine connaissance de l'UE et des documents pertinents, ce qui constitue un obstacle regrettable. Avec l'instauration d'une liberté de s'informer, l'administration a le devoir d'aider les citoyens à trouver les documents dont ils ont réellement besoin. Cela permet d'éviter les situations où les demandes de documents mal ciblées se soldent par des montagnes de paperasserie inutile. Le Parlement européen a demandé aux institutions qu'elles nomment des chargés d'information pour accompagner les citoyens dans leurs recherches et respecter les délais ainsi que la réglementation. En outre, chaque institution est obligée, en vertu du règlement, de créer un registre des documents qui, dans le cas de la Commission et de son administration décentralisée, est loin d'être complet. L'objectif est que tout citoyen puisse facilement retrouver les documents dont il a besoin dans sa langue, déterminer d'où ils viennent et passer à l'étape suivante. Nous proposons enfin dans les lignes directrices que la transparence soit étendue aux négociations interinstitutionnelles en matière de législation et de commerce. De telles réformes n'impliquent pas nécessairement d'introduire des changements dans les traités ni dans la législation ; ce sont essentiellement la pratique et la culture administratives qui doivent évoluer. Ces réformes internes ne toucheraient pas cependant le monde complexe et opaque des groupes d'intérêt et des lobbys en dehors des institutions européennes.

LE REGISTRE DE TRANSPARENCE : POUDRE AUX YEUX OU RÉEL POINT DE DÉPART D'UNE RÉGLEMENTATION DU LOBBYING ?

Si le processus législatif de l'UE et les institutions se sont améliorés en matière d'ouverture, la part prise par le lobbying reste un problème de taille sur lequel on ferme les yeux. Il devient toutefois plus visible grâce au travail d'organisations comme le Corporate Europe Observatory (« mettre à nu le pouvoir du lobbying industriel dans l'UE ») ou Transparency International. Le grand public

peut même effectuer une visite guidée des lobbys organisés à Bruxelles¹¹. La question de l'établissement d'un code de conduite ou d'une réglementation du lobbying est à l'ordre du jour de plusieurs pays européens, les causes de la crise économique et financière étant peu à peu dévoilées. Selon la Commission européenne, parallèlement à l'accès aux documents et aux mesures de transparence prises dans les administrations publiques, les citoyens peuvent aujourd'hui s'informer sur les groupes qui font pression sur l'UE grâce au registre de transparence : « Nous avons préservé la vaste portée de ce registre unique en son genre¹². » Ce registre, qui a démarré sous la forme d'un modeste dispositif de la Commission et qui est aujourd'hui tenu conjointement avec le Parlement européen, affichait 2 500 entrées par organisation dans les années 1980 et en comptait 7 680 fin mai 2015 et plus de 9 000 aujourd'hui. Il pourrait y avoir nettement plus de 30 000 lobbyistes qui gravitent autour de l'UE¹³. Au vu de ce registre, les citoyens doivent se demander comment leur voix peut compter dans un environnement aussi complexe et surchargé. La hausse du nombre de lobbyistes de l'UE reflète l'ouverture des institutions, leurs majorités mouvantes, un ordre du jour de plus en plus riche et presque à coup sûr un phénomène d'émulation ; c'est-à-dire, « si eux sont là, nous devrions y être aussi ». On estime ainsi que 80 % des amendements présentés au Parlement européen émanent de groupes d'intérêt¹⁴. Le registre

11. Corporate Europe Observatory, voir <http://corporateeurope.org/>

12. Discours de Maroš Šefčovič, vice-président de la Commission, le 13 décembre 2013.

13. Estimation d'après Van Schendelen, R., *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussels*, 4^e éd., Amsterdam, Amsterdam University Press, 2013.

Pour une répartition statistique du registre par catégories, voir le rapport annuel du secrétariat conjoint pour 2014. Au 31/05/2015, on comptait 7 680 déclarants répertoriés dans le registre. Ils se répartissaient selon les (sous-)sections suivantes : I – sociétés de conseil/cabinets juridiques/consultants indépendants – 917 ; II – lobbyistes internes et associations commerciales/d'entreprises/professionnelles – 3 883 ; III – organisations non gouvernementales – 1 956 ; IV – groupes de réflexion, instituts de recherche et universitaires – 522 ; V – organisations représentant des églises et des communautés religieuses – 40 ; VI – organisations représentant des autorités locales, régionales et municipales, autres entités publiques ou mixtes, etc. – 362.

14. Rasmussen, M. K., *Lobbying the European Parliament: A Necessary Evil*, CEPS Policy Brief n° 242, 10 mai 2011.

indique que les financements par le budget de l'UE d'organisations de la société civile ont correspondu au quart des dépenses totales et ont, de ce fait, contribué à un meilleur équilibre et à un plus grand pluralisme du lobbying, mais les intérêts des grandes entreprises restent prédominants. Du point de vue du citoyen, une « Europe des lobbys n'est pas une bonne Europe », surtout lorsque le développement phénoménal de ce secteur s'accompagne d'une présence de plus en plus discrète des médias accrédités auprès des institutions de l'UE.

La route est encore longue avant que l'« empreinte » du lobbying sur le processus législatif ne devienne claire. Le registre donne un aperçu général, ainsi que des détails, sur certaines organisations. Il n'est toutefois pas possible, en le lisant, de savoir lesquelles font pression sur les institutions européennes, sur quels sujets et avec quelles ressources. Les études soulignent ainsi un certain nombre de manquements :

- La couverture est loin d'être exhaustive et un grand nombre de lobbyistes financiers tels que Standard & Poors, City of London Corporation et le Crédit suisse manquent à l'appel. Ne figurent pas non plus certains cabinets juridiques d'envergure internationale qui sont obligés de se faire connaître aux États-Unis, plusieurs grosses entreprises et des sociétés de conseil.
- Certains lobbyistes ne disent toujours pas qui sont leurs clients, tandis que les informations financières sont particulièrement peu fiables, certains déclarants livrant des sous-signalements tandis que d'autres indiquent leur chiffre d'affaires total. On observe souvent un écart entre le nombre de lobbyistes d'une organisation donnée possédant un laissez-passer au Parlement européen et le nombre d'entre eux effectivement déclarés.
- Le descriptif est vague lorsqu'il s'agit d'expliquer vers quels processus législatifs le lobbying est tourné ; les organisations préfèrent faire figurer une déclaration générale de leurs objectifs.

La coalition ALTER-EU soutient dans son rapport de janvier 2015 que « le registre remodelé qui est établi actuellement n'améliorera pas de façon significative la précision des données [...] et ne permettra pas aux personnes que cela intéresse de réellement déterminer qui fait pression sur qui et quelles sommes d'argent sont consacrées

au lobbying à Bruxelles¹⁵ ». Mais il est peut-être trop tôt pour dire quelles améliorations sortiront de ce registre et d'un processus d'évaluation qui devrait pousser les déclarants à être plus précis : tous doivent désormais faire figurer les coûts estimés par activité concernée ; les ressources humaines investies doivent être détaillées, un chiffre global ne suffisant plus ; les déclarants doivent stipuler leur participation à des groupes d'experts de l'UE et à d'autres forums. Il est difficile de rendre transparente la sphère du lobbying, de plus en plus concurrentielle, commerciale et surchargée¹⁶. Si le registre place effectivement un plus grand nombre d'informations dans le domaine public, les études montrent toutefois qu'il n'a pas encore atteint ses objectifs¹⁷.

Dans un discours devant le Parlement européen prononcé le 15 juillet 2014, le futur président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker déclarait vouloir une « plus grande transparence dans les contacts avec les parties prenantes et les lobbyistes » et rendre le registre obligatoire non seulement en ce qui concerne la Commission et le Parlement européen, mais aussi le Conseil des ministres. Cette déclaration d'intention s'avère plus difficile à mettre en œuvre qu'il n'y paraît, puisque aucune base juridique n'a été trouvée pour le rendre contraignant aussi bien pour les institutions que pour les lobbyistes et leurs organisations. Les gouvernements estiment généralement que faire pression sur le Conseil revient à faire pression sur eux et qu'il ne devrait donc pas être soumis aux mêmes règles que l'Europe. Il n'est apparemment pas question d'introduire de loi européenne obligeant les lobbyistes à être totalement transparents, honnêtes et précis quant à leurs activités.

15. Tansey, R., *New and improved? Why the EU Lobby Register still fails to deliver?*, Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), 2015.

16. Le livre de Van Schendelen mentionné plus haut insiste sur le fait que le lobbying se professionnalise de plus en plus et demande en conséquence de plus en plus de ressources. Son mot d'ordre pourrait être « Se lancer le plus tôt possible et ne plus s'arrêter ».

17. Greenwood, J., Drezer, J., "The Transparency register: A European vanguard of strong lobby regulation?", *Interest Group & Advocacy*, vol. 2, avril 2013, p. 139-162. DOI: 10.1057/iga.2013.3 Voir également Arauzo, E., Hoedeman, O., Tansey, R., *Rescue the Register! How to make EU lobby transparency credible and reliable*, Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), 2013.

On note au lieu de cela deux mesures en vigueur qui sont loin de constituer des prescriptions contraignantes :

- **Les incitations** : les organisations et les individus qui veulent bénéficier d'un laissez-passer au Parlement européen doivent figurer dans le registre. Depuis la fin 2014, cette incitation est reprise par la Commission qui, en principe, ne rencontre que des organisations présentes dans le registre. Désormais, les informations concernant les réunions de haut niveau entre des représentants de la Commission et des groupes de pression doivent être rendues publiques. Il ne s'agit toutefois que de la partie émergée de l'iceberg puisque aucune information ne filtre de la plupart des réunions qui se tiennent à un niveau moins élevé de la hiérarchie administrative.

- **Les vérifications ponctuelles** : elles sont menées par le secrétariat conjoint du registre (quelque 900 contrôles qualité ont été réalisés en 2014, qui ont débouché sur la suppression de 212 entités déclarées non éligibles); parallèlement, une nouvelle procédure « alertes et plaintes » a été introduite.

Soit. Mais le registre a pour l'instant davantage exposé le problème au grand jour qu'il ne l'a résolu. L'intérêt porté à ce problème par l'UE a également suscité des initiatives au niveau national, notamment dans certains pays plus « latins » comme la France où le terme « lobbyiste » n'apparaît même pas dans la liste des professions. Rendons justice à l'UE : elle met en avant les bonnes pratiques. Mais appliquer ces dernières de façon systématique est une tâche exigeante, comme le montrent les recommandations figurant dans un récent rapport de Transparency International. Si l'objectif est de dévoiler l'« empreinte législative¹⁸ » du lobbying, le grand public doit pouvoir avoir connaissance de tous ceux qui sont impliqués dans le processus décisionnel, de leur rôle exact et de leur influence, et ce au moyen d'une standardisation de l'information sur le lobbying et de sa communication au moment opportun. La transparence est une première étape indispensable, mais elle ne peut à elle seule inclure les citoyens dans le processus. C'est pourquoi nous allons

à présent examiner les possibilités offertes par les consultations publiques. Ne s'agit-il pas là d'un moyen de donner voix au chapitre à ceux qui n'exercent aucune pression ou qui ne sont pas présents en permanence au côté des institutions européennes ?

VERS UN RENFORCEMENT DE LA CULTURE DE LA CONSULTATION ET DU DIALOGUE ?

En théorie, l'intérêt des citoyens qui ne sont pas représentés par des groupes gravitant autour des institutions européennes peut être entendu *via* la participation aux consultations publiques vantées par le site Internet « L'Europe est à vous¹⁹ ». La communication de la Commission établissant des « Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées » (COM(2002) 0704 final) souligne à cet égard la nécessité d'impliquer les intérêts peu accessibles et minoritaires. S'agissant des normes, la Commission a opté à juste titre pour une approche publique ouverte. Elles exigent que le processus de consultation soit énoncé dans un langage clair et précis, qu'il touche un large public, qu'il octroie assez de temps pour répondre (le délai est récemment passé de huit à douze semaines) et qu'il se solde par un « accusé de réception et retour d'informations ». Un vaste processus de révision a débouché sur la publication par la Commission d'un livre blanc sur la gouvernance européenne en 2001, qui a lui-même donné les normes en question. Il n'y a rien à redire à leur sujet, car, à l'instar du registre de transparence, elles ont influé sur les pratiques nationales. Ainsi, les normes de consultation de la Commission ont clairement constitué une référence lors des réformes qui ont suivi la fin de l'ère communiste dans les nouveaux États membres. Elles ne sont pas nouvelles au sens où, en tant qu'institution non élue, la Commission a toujours vu l'intérêt qu'elle avait à être ouverte, multipliant les auditions axées sur les livres verts et ayant souvent recours à des groupes d'experts et

18. Berg, J., Freund, D., "Legislative footprint: What's the real influence of lobbying?", Transparency International EU Office, 2015.

19. Voir <http://europa.eu/youreurope/index.htm>. Au moment où je termine ce livre, la Commission lance, par exemple, une consultation sur le registre de transparence.

des organes consultatifs. Leur principal objectif était d'améliorer les consultations publiques et de rendre leur pratique plus uniforme à travers l'institution. Le but n'est que partiellement atteint :

- On observe toujours d'importants paradoxes avec des exemples de « bonnes pratiques » sur des sujets relativement périphériques comme la préparation de la législation sur les initiatives citoyennes (voir le chapitre 7) ou la contribution au rapport sur la citoyenneté, face à une incapacité à impliquer un cercle d'intérêt plus large, sans parler des citoyens, sur des questions plus « sensibles » comme les propositions législatives en réponse à la crise financière. L'impact des normes est inégal²⁰.

- Les questions posées portent principalement sur des options techniques, ce qui ne donne pas le sentiment aux citoyens que l'on s'adresse véritablement à eux (à supposer qu'ils se soient aperçus qu'ils pouvaient répondre) ni qu'on leur donne l'occasion d'exprimer leurs préoccupations.

- Le principal obstacle est lié au fait que les consultations sont souvent disponibles uniquement en anglais ou dans un petit nombre de langues, malgré une recommandation du Médiateur européen en faveur du multilinguisme. Il faut donc accroître les ressources en matière de traduction. N'oublions pas que les citoyens européens sont en droit d'écrire aux institutions et de recevoir une réponse dans leur langue²¹.

- On observe un manque de retour d'informations individualisé en direction des participants, même si la Commission publie généralement un rapport sur les résultats de la consultation ; cela ne les incite guère à exprimer leur point de vue la fois suivante. Là encore, il faudrait accorder davantage de ressources à un processus qui risque sinon de se résumer à un simple QCM, alors qu'il est censé stimuler le dialogue entre les citoyens et la société civile.

- Les consultations se font en ligne, ce qui constitue le seul moyen rentable de toucher un grand nombre d'individus, mais elles ont parfois un aspect bureaucratique et impersonnel. Ceux qui se donnent la peine d'y participer devraient pouvoir exprimer leur point de vue au cours d'un entretien en face à face avec un décideur. Les auditions publiques au niveau national ou européen sont bien trop rares et elles sont soumises à des restrictions budgétaires.

Les consultations publiques servent un double objectif : premièrement, toucher un public plus large et plus diffus que les parties prenantes qui sont directement concernées, ce qui doit permettre d'améliorer la transparence et la légitimité du processus décisionnel ; deuxièmement, rassembler davantage d'expertise afin d'améliorer l'efficacité de ce processus. Étant donné le caractère technique des processus législatifs européens, le second objectif tend à l'emporter sur le premier. Ce choix fait en faveur de l'expertise a peu de chances de changer dans un avenir proche. En principe, la priorité que la Commission donne actuellement au mot d'ordre « Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats » constitue une avancée, car elle vise à procéder aux audiences des parties prenantes plus tôt que lors des processus de consultation formelle et tout au long du processus législatif²². « La Commission entend prêter une oreille plus attentive aux citoyens et aux parties intéressées et tenir compte des informations qu'ils fournissent en retour, à tous les stades du processus, depuis la genèse d'une proposition jusqu'à sa présentation par la Commission, son adoption et son évaluation. La Commission a l'intention de créer un portail web permettant de suivre chaque initiative²³. » Le but ici n'est cependant pas d'établir un dialogue permanent entre les citoyens et la société civile. À travers le slogan « Aidez-nous à réduire les formalités, donnez votre avis ! », la Commission sollicite des preuves factuelles de

20. Ainsi, un rapport indique que, sur 27 consultations en matière de législation et de politique lancées à la suite de la crise économique, la plupart ont reçu moins de 100 réponses, émanant principalement d'institutions financières qui étaient les premières responsables de la crise en question (voir les documents de l'ECAS).

21. Article 24 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>

22. Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – un enjeu prioritaire pour l'UE » (COM(2015), Strasbourg, le 19/05/2015).

23. *Ibid.*

l'impact des réglementations de l'UE et de la façon dont elles sont appliquées par les États membres. Elle affirme que « l'ouverture du processus d'élaboration des politiques peut rendre l'UE plus transparente et responsable », mais nous avons là un exemple de la façon dont un processus de consultation amélioré est utilisé pour servir les intérêts spécifiques de cette institution, puisque la Commission cherche des soutiens à son programme « Mieux légiférer » tout au long du processus décisionnel²⁴. Un réseau intitulé Better Regulation Watchdog a été mis en place par une coalition d'ONG européennes spécialisées, entre autres, dans l'environnement et la protection des consommateurs. Le 18 mai 2015, Monique Goyens, du Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), a déclaré :

« Nous constatons que la Commission européenne n'a pas la volonté suffisante pour prendre les mesures nécessaires d'une part à la protection des consommateurs vis-à-vis des aliments malsains et des substances chimiques dangereuses présentes dans les produits de consommation et d'autre part à un étiquetage plus clair. Plusieurs initiatives ont été retardées ou carrément suspendues. Le réseau Better Regulation Watchdog, qui rassemble des groupes de la société civile venus de différents secteurs, est un signal clair envoyé à la Commission afin qu'elle ne compromette pas la législation qui protège l'intérêt public²⁵. »

La Commission devrait-elle chercher à consulter tout au long du processus décisionnel ? Ne serait-il pas préférable qu'un devoir de consultation soit également instauré au Parlement européen, au Conseil des ministres et dans les États membres ? L'actuel processus de consultation est trop centré sur elle. Il devrait également s'appliquer aux autres institutions et aux gouvernements nationaux lorsqu'ils prennent position au sujet de la politique ou de la législation européennes. Ce serait conforme à l'esprit de l'article 11 du traité de Lisbonne qui stipule à l'alinéa 2 : « Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier

avec les associations représentatives et la société civile. » Il ne s'agit donc plus d'une responsabilité qui incombe à la seule Commission, mais à toutes les « institutions ». Le Parlement européen représente l'institution la plus ouverte de toutes, mais c'est le « rapporteur » et sa commission qui décident si les propositions faites par la Commission font l'objet d'une consultation. Les citoyens n'ont donc pas la possibilité d'être entendus ; ils doivent faire pression auprès de leurs députés, ce qui est plus difficile pour eux que pour des intérêts organisés. Il arrive que des commissions parlementaires organisent des audiences publiques. Il est toutefois difficile de savoir à l'avance sur quelles questions elles vont porter, car il y a un nombre maximal d'audiences autorisées. Résultat : le dialogue au Parlement européen est loin d'être « régulier ». Enfin, l'article 11 n'est toujours pas appliqué au Conseil des ministres et encore moins au Conseil européen. L'agenda du pays qui préside pour six mois le Conseil des ministres détermine si celui-ci s'adresse aux parties prenantes et aux citoyens. Certaines pratiques ont cours, comme l'organisation de conférences avec des parties intéressées, d'entrevues entre des délégations et la présidence ou d'audiences ponctuelles à l'occasion de réunions d'experts nationaux. Tout cela s'apparente toutefois davantage à des activités marginales organisées lorsque c'est politiquement opportun qu'à une politique sérieuse et cohérente d'engagement auprès des citoyens et de la société civile.

La difficulté pour l'Union européenne est que les possibilités d'accéder aux institutions sont accaparées par les intérêts organisés et non par les citoyens, alors que c'est à eux qu'elles sont destinées. Il faut donc rétablir un certain équilibre favorable à l'accès des citoyens afin que les seuls bénéficiaires ne soient pas cette élite qui parle les langues étrangères et qui est au fait des affaires européennes. Il y a un lien entre ce chapitre et le chapitre 8 qui plaide pour une citoyenneté européenne plus égalitaire. Le point de départ de nombre de réformes décrites dans ce chapitre est le livre blanc de 2001 sur la gouvernance européenne. Le temps serait-il venu d'en écrire un nouveau ?

L'un des motifs d'un tel livre blanc serait de faire entrer toutes ces procédures dans le XXI^e siècle et de faire un plus grand usage des médias sociaux afin d'impliquer davantage de citoyens. Les réformes destinées à accroître la transparence ont également

24. *Ibid.*

25. Better Regulation Watchdog, communiqué de presse du 18 mai 2015. Disponible sur www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/press-release/files/better_regulation_watchdog_network_final.pdf

tendance à s'estomper avec le temps lorsqu'elles ne sont pas réexaminées et qu'on ne leur confère pas une impulsion plus politique. À l'instar de ce qui se passe avec le registre de transparence, incomplet et inexact, on peut se demander si les normes doivent rester facultatives ou devenir obligatoires afin, au moins, de faire en sorte qu'elles soient plus systématiques et plus accessibles et qu'elles soient publiées dans toutes les langues officielles. Elles devraient également être reliées à des moyens de rassembler plus de contributions et associées aux processus de participation citoyenne décrits dans le prochain chapitre.

VII. DÉVELOPPER LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE EN RENFORÇANT LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET REPRÉSENTATIVE TRANSNATIONALE

Comment renforcer la démocratie participative et représentative, mais aussi un certain sentiment d'appartenance à l'Europe? Au-delà des réformes que nous avons mentionnées, il reste à traduire dans les faits le « droit de participer à la vie démocratique de l'Union », que le traité de Lisbonne appelle de ses vœux en mettant l'accent sur la démocratie participative et représentative¹. L'article 11, alinéa 1, du traité de Lisbonne stipule que « les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union² ». S'agit-il de simple rhétorique ou de l'affirmation d'une réelle intention de créer une sphère publique européenne? Nous n'avons pas la réponse pour l'instant car, durant les huit années de crise économique qui viennent de s'écouler, les institutions européennes ont privilégié la légitimité produite aux dépens de la légitimité entrante. Même les appels à la publication, par la Commission européenne, d'un livre vert sur la façon d'appliquer l'article 11

1. Traité de Maastricht (TUE), disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:fr:PDF>

2. *Ibid.*

n'ont pas été entendus³. L'article 11, alinéa 4, du TUE qui impose à l'UE d'adopter une réglementation permettant d'introduire les initiatives citoyennes constitue l'exception⁴. Dans ce chapitre, nous passons en revue trois façons de renforcer la démocratie participative et représentative transnationale : à travers les processus participatifs, les initiatives citoyennes et les élections au Parlement européen.

LA BOÎTE À OUTILS DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE PEUT-ELLE RAPPROCHER L'UE DE SES CITOYENS ?

La réponse à cette question est un « oui » prudent, étant donné les expériences menées par le passé au niveau européen en matière de techniques participatives. Dans le sillage du rejet du traité constitutionnel par la France et les Pays-Bas en 2005, le Conseil européen a demandé une période de réflexion et la Commission a proposé un Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat (COM(2005) 494 final). Parmi les programmes paneuropéens qui ont alors été lancés, les plus importants étaient des « consultations citoyennes » qui se sont tenues dans tous les États membres et au niveau européen, ainsi qu'un sondage délibératif européen à grande échelle⁵. Ces programmes ont montré que les citoyens sélectionnés de façon aléatoire étaient capables de dépasser les barrières linguistiques et culturelles, de débattre et de faire des recommandations sur des problématiques européennes. Ils ont nécessité l'établissement d'un réseau de soutien d'envergure européenne et d'une méthodologie

commune. Dans une communication de suivi, la Commission a conclu que « ces projets ont prouvé que le développement de la démocratie participative sur des questions en rapport avec l'UE est possible aux niveaux local, régional, national et transnational sur le plan tant qualitatif que logistique » (COM(2008) 158 final). Malgré cette prise de conscience que les processus participatifs citoyens fonctionnent bel et bien au niveau européen, le Plan D a été arrêté avec le changement de Commission en 2009. Ces pratiques ont également cessé à cause de la crise économique et de leur coût⁶. C'est extrêmement regrettable, car ces programmes européens ont notamment stimulé l'instauration de programmes nationaux comme le G1000 en Belgique⁷. Autre conséquence plus générale de la crise : ces techniques destinées à améliorer la participation politique ont été délaissées au profit de moyens visant à mesurer la satisfaction des utilisateurs vis-à-vis des services de première ligne⁸.

Il existe un large éventail de techniques, depuis les assemblées, les jurys et les conférences de consensus jusqu'aux exercices d'élaboration de scénarios. Certaines se font à grande échelle et fixent un ordre du jour, tandis que d'autres, plus restreintes, sont conçues pour examiner en profondeur des questions politiques précises. Il devrait notamment y avoir des consultations citoyennes à l'échelle de l'UE sur le développement de la citoyenneté européenne. La budgétisation participative, en revanche, qui permet aux citoyens de décider à quoi une certaine part des dépenses publiques doit être allouée, est nettement plus adaptée au niveau local. Cette technique pourrait permettre d'impliquer les citoyens dans l'octroi des fonds européens régionaux et sociaux au développement communautaire

3. Ces appels ont notamment été lancés par le comité de liaison avec les organisations de la société civile établi par le CESE. L'Austrian Institute for European Law and Policy, basé à Salzbourg, a mené une série de consultations et publié un rapport sur les moyens de mettre en œuvre cet article 11. Voir <http://legalpolicy.org/>

4. Le problème est juridique : l'article 11, alinéa 4 (TUE), pourrait être mis en œuvre à travers l'article 15 (TFUE), tandis qu'il n'existe pas d'équivalent aux alinéas 1 à 3 dans le TFUE.

5. Organisés respectivement par la Fondation Roi Baudouin et Notre Europe. Un rapport à ce sujet et sur quelque 100 autres programmes a été rédigé à l'époque (*Evaluation of Plan D/Debate Europe citizen consultation projects. Evaluation for the European Commission, DG Communication. Final Report. Version 1.4*, 2009. Disponible sur http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/evaluation/documents/2009-debate-europe_en.pdf).

6. On néglige trop souvent la question des coûts. Recruter des citoyens, les loger convenablement pendant un week-end, rembourser les frais de déplacement et d'hébergement, leur fournir des locaux convenables et des services d'interprétation et de communication informatique sophistiqués, le tout multiplié par 28 États membres, peut se chiffrer à un million d'euros, ce qui revient peu ou prou au coût estimé pour rassembler un million de signatures dans le cas d'une initiative citoyenne.

7. G1000, plateforme d'innovation démocratique : www.g1000.org/fr/

8. La nouvelle approche adoptée par l'OCDE avait montré la voie avec la publication d'un guide pour les gouvernements sur l'information, la consultation et la participation des citoyens.

local ; ils pourraient également se prononcer sur la constitution du fonds de solidarité pour la libre circulation que nous préconisons⁹.

Avoir le choix entre de nombreuses techniques est un atout, surtout au sein d'une structure complexe et multiniveau comme celle de l'UE. Le danger, toutefois – surtout lorsque les fonds manquent –, est que n'importe quelle réunion ou presque avec un groupe de citoyens soit présentée comme participative et démocratique, même lorsqu'elle n'est guère menée conformément à la méthodologie acceptée. Il est important que de telles pratiques s'appuient sur des règles si on veut qu'elles soient prises au sérieux. Une législation est donc nécessaire, notamment en ce qui concerne la façon dont les participants sont sélectionnés de manière aléatoire afin d'être représentatifs de la population eu égard à leur âge, leur sexe, leur profession et leur lieu de résidence. Des normes devraient également garantir la neutralité de la modération, des chances de participation égales, l'accès aux connaissances, la propriété du rapport final, le dialogue avec les décideurs et un retour d'informations.

Ces processus sont très largement inspirés de la démocratie athénienne de l'Antiquité, lorsque les citoyens étaient tirés au sort, et représentent des conditions idéales pour une participation démocratique. Le contexte est sans doute différent et moins formel, mais l'importance de la participation démocratique dans les différents mouvements "Occupy", avec leurs assemblées organisées dans des lieux publics, est similaire¹⁰. Ces protestataires auraient beaucoup à nous apprendre en matière de renouveau des processus démocratiques.

9. Pour en savoir plus sur la budgétisation participative, voir Sintomer, Y., Herberg, C., Roecke, A., "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, n° 1, 2008, p. 164-178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x. Voir également "How the participatory democracy toolbox can make the European Union less remote from citizens", disponible sur http://providus.lv/upload_file/Projekti/Eiropas%20politika/2010/Final_Report_EN.pdf

10. Kaldor, M., Selchow, S., Deel, S., Murray-Leach, T., *The "bubbling up" of subterranean politics in Europe*, Civil Society and Human Security Research Unit, London School of Economics and Political Science, Londres, 2012.

Avant de rouvrir la boîte à outils de la démocratie participative, les décideurs politiques de l'UE vont sans doute se poser trois questions (sans compter celle du coût)¹¹ :

- Les citoyens sont-ils suffisamment motivés et compétents? On peut croire dans leur intérêt pour l'Europe à partir du moment où celle-ci s'intéresse à eux. La plupart reconnaissent être d'abord sceptiques avant de s'impliquer, puis ils font montre de connaissances naturelles et formulent des propositions en entrant en contact avec des concitoyens qu'ils n'auraient pas côtoyés en temps normal. Ces techniques stimulent les idées nouvelles et ont un effet transformateur sur certains participants. Les citoyens ont toutefois besoin d'avoir un accès privilégié aux experts et de disposer du temps nécessaire – ce qui n'est pas toujours possible – pour absorber les informations qu'ils reçoivent et délibérer. Les décideurs de l'UE ont l'habitude de travailler à un niveau élevé d'expertise, si bien que les citoyens se doivent d'être plus performants ; ils en sont capables.
- Les décideurs de l'UE vont-ils vraiment les écouter? L'un des risques est que le processus devienne une fin en soi et que l'accent ne soit pas assez mis sur le choix des bons décideurs, ce qui peut générer des frustrations. Pour y remédier, il faudrait bâtir un pilier de la participation citoyenne au côté des processus de consultation sur des questions spécifiques, afin que les contributions interviennent au stade adéquat du processus décisionnel et que les citoyens reçoivent un retour d'informations leur indiquant dans quelle mesure leurs recommandations sont suivies. C'est précisément à cause du rôle primordial de l'expertise et du lobbying qu'il est dans l'intérêt des décideurs de savoir comment leurs propositions risquent d'être perçues par les utilisateurs finaux et l'impact qu'elles peuvent avoir sur eux.
- Les pratiques participatives sont-elles suffisamment connues du grand public? Bien qu'il y ait, de la part des médias, un intérêt potentiel pour les citoyens en tant que participants inhabituels

11. Les mêmes questions sont posées dans un article de Carole Pateman intitulé "Participatory Democracy Revisited", *Perspective on Politics*, vol. 10, n° 1, mars 2012, p. 7-19. DOI: 10.1017/S1537592711004877.

aux affaires européennes, ces pratiques n'ont pas un impact suffisant, même si elles impliquent plusieurs milliers d'individus à travers l'Europe. On voit là une nouvelle illustration de la fragmentation de la politique sur la citoyenneté : ceux qui sont intéressés par les délibérations en face à face, d'un côté, et les médias sociaux, de l'autre, opèrent au sein de cercles d'intérêt différents alors qu'ensemble ils auraient une résonance bien plus grande. On pourrait faire de la Journée de l'Europe, qui a lieu le 9 mai, une date importante pour les délibérations citoyennes. Les pratiques délibératives et participatives devraient également être perçues comme un moyen de soutenir les initiatives citoyennes, dont nous parlons ci-dessous.

En conclusion, il est difficile d'expliquer pourquoi l'UE n'utilise pas les pratiques participatives qui pourraient inverser la tendance générale actuelle au mécontentement à l'égard de l'Europe. Elles constitueraient également un moyen d'établir un contact avec les jeunes générations pour qui ces pratiques sont naturelles. Elles fourniraient enfin des preuves plus crédibles du développement de la citoyenneté européenne que les simples sondages d'opinion et elles contribueraient à créer une sphère publique européenne. Il est grand temps de mettre en place un nouveau Plan D.

LES INITIATIVES CITOYENNES EUROPÉENNES ENCOURAGENT-ELLES L'INCLUSION OU SONT-ELLES ILLUSOIRES ?

Après quatre années d'utilisation des initiatives citoyennes européennes (ICE), le bilan reflète une problématique récurrente au sein de l'Union européenne : il y a un fort écart entre les intentions et la pratique, qui illustre à quel point il est difficile d'encourager la participation citoyenne lorsque l'on n'a pas au préalable fait en sorte qu'elle puisse exister en créant une sphère publique européenne¹².

12. Pour une analyse en profondeur, voir Teglas, P., "The European Citizens' Initiative – (Un)successful Tool of Deliberative Democracy; Present State and Future Perspectives", 2015. Disponible sur le site de l'ECIT : <http://ecit-foundation.eu/>

Les réformes destinées à rapprocher les citoyens de l'Union européenne ressemblent à ces vagues qui, au large, semblent régulières et puissantes, mais qui, arrivées sur le rivage, perdent de leur force et de leur consistance. Le faible pourcentage d'initiatives réussies invite à s'interroger sur le bon fonctionnement du règlement n° 211/2011 depuis qu'il est entré en vigueur le 1^{er} avril 2012. À l'automne 2015, sur 51 initiatives proposées, 31 avaient été enregistrées, soit un taux de 61 %, et parmi elles, seules 3 ont réussi à franchir la barre du million de signatures¹³. Les parties intéressées réclament une refonte substantielle de la structure actuelle. « Ce qui a été conçu à la base comme un outil simple et convivial à l'intention de tous les citoyens européens est devenu encombrant et compliqué à utiliser », selon Democracy International, qui a lancé une pétition intitulée « Faites entendre votre voix en Europe » afin de sauver les ICE, pétition qui a recueilli plus de 76 000 signatures¹⁴. Certes, un mode de fonctionnement plus simple et plus uniforme des ICE est souhaitable, mais est-ce la seule explication de cet échec¹⁵ ? Il est tentant, lorsque la législation devient difficile à utiliser et à mettre en œuvre, d'incriminer le législateur lui-même au lieu de rechercher des facteurs plus généraux. En réalité, le règlement n° 211/2011 est le résultat d'un long processus au cours duquel une part importante de capital politique a été investie ; il ne s'agit pas d'une loi européenne que l'on pourrait attribuer à un petit groupe de réformateurs. Il n'est donc pas juste de faire porter l'entière responsabilité de l'échec sur les institutions de l'UE.

L'article 11, alinéa 4, du TUE consacré aux initiatives citoyennes européennes stipule : « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une

13. Il s'agit de « L'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise ! », de « Un de nous », qui porte sur la protection juridique de la dignité et le droit à la vie de tout être humain, et de « Stop vivisection », qui demande l'abolition de l'expérimentation animale.

14. Voir Democracy International : www.democracy-international.org/fr

15. Anglmayer, I., *Implementation of the European Citizens' Initiative: The Experience of the first three years*, service de recherche du Parlement européen, Bruxelles, 2015, p. 3.

proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.» Cette disposition a été incluse au traité constitutionnel en 2004, à la suite d'une action de lobbying de la part de l'Initiative and Referendum Institute et d'une campagne en faveur des ICE. Elle avait reçu le soutien d'Alain Lamassoure, député au Parlement européen, et celui de Jürgen Meyer, député au Parlement allemand, tous deux membres de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Elle avait recueilli un nombre suffisant de signatures. Les ICE ont ensuite survécu au rejet du traité constitutionnel et ont été reprises dans le traité de Lisbonne. Des consultations à grande échelle ont alors été menées par la Commission sur la base d'un livre vert¹⁶ avant que le projet de règlement ne soit présenté, en mars 2010. Les audiences organisées au Parlement européen, à la fois par des commissions et par des groupes politiques, ont constitué un bon exemple de collaboration entre les organisations de la société civile, collaboration qui a débouché sur l'adoption du règlement l'année suivante. Le Parlement européen a ensuite apporté quelques simplifications aux exigences du règlement. Il a fait part de son intention d'ouvrir ce processus aux citoyens, et non uniquement aux intérêts organisés, en lançant l'idée d'un comité des citoyens (constitué de sept citoyens européens venus d'États membres différents) qui agirait comme point de contact à la Commission et dans le cadre des audiences au Parlement européen. Si les législateurs sont responsables des problèmes, ce ne sont pas tant les institutions de l'UE que les États membres qui ont insisté pour imposer leurs propres exigences en matière de signature, créant 28 régimes différents d'ICE au lieu d'un seul et unique, comme l'avait proposé la Commission à l'origine. Les citoyens sont toujours perçus comme nationaux plutôt qu'europeens, y compris dans le contexte des initiatives européennes.

Les problèmes liés aux ICE sont sans nul doute dus à des facteurs plus généraux que leurs exigences formelles trop complexes. Comme le stipule clairement l'article 11, l'ICE n'est pas un instrument de

démocratie directe, mais de démocratie délibérative, grâce auquel les citoyens peuvent proposer une loi européenne dans le cadre des attributions de la Commission, mais il ne leur permet pas de contraindre une institution à agir, car celle-ci conserve un droit d'initiative exclusif. Nous ne sommes pas ici dans la même sphère que l'initiative populaire suisse en faveur de quotas pour l'immigration décrite dans le chapitre 3. L'ICE est plus qu'une simple pétition, comme en témoigne la procédure formelle. L'objectif est de conférer aux citoyens le même droit que le Parlement européen, à savoir celui de proposer l'ordre du jour et de lancer des initiatives. L'incertitude quant à l'issue, y compris une fois que le million de signatures est atteint, n'incite toutefois pas à lancer le processus et à rassembler les fonds. Cet inconvénient peut être contré en apportant la preuve que le débat transfrontalier européen possède une valeur intrinsèque et peut, directement ou indirectement, influencer le climat qui entoure le processus législatif. Les bailleurs de fonds ont toutefois besoin de garanties au sujet de résultats tangibles.

C'est également à ce stade que les obstacles les plus sérieux se font jour, en dehors de celui qui est lié à la structure de la législation. La communauté d'intérêt qui s'est formée autour de ce processus législatif a souligné la nécessité d'une campagne d'information pour que les citoyens prennent conscience de leur nouveau droit d'initiative, mais sa demande n'a pas été entendue. Tandis que les organisateurs d'ICE soulignaient la difficulté à recueillir les signatures selon une procédure inconnue des individus, les décideurs politiques considéraient que c'était en communiquant au sujet des ICE que ce droit d'initiative gagnerait en notoriété. En temps normal, cet argument se serait justifié. Mais les ICE ont été introduites en période de crise, de récession économique, de hausse du chômage et de solidarité européenne en perte de vitesse. Pouvait-on réellement s'attendre à ce que les citoyens, abreuvés par les médias de reportages sur des chefs de gouvernement européens accaparés par des réunions sur la crise de l'euro, sur les menaces russes contre l'Ukraine ou sur les problèmes migratoires, se lancent en grand nombre dans des ICE? En outre, ces dernières constituent un instrument qui ajoute à l'ordre du jour de la législation européenne, ce qui ne fait pas bon ménage avec le programme de la Commission pour une meilleure réglementation qui doit se traduire par moins de lois

16. « Livre vert sur une initiative européenne COM(2009) 622 final ».

nouvelles et une révision, une simplification ou une abrogation de la législation existante. Les véritables raisons de l'échec des ICE sont donc le manque d'information, un climat de crise au sein de l'Europe et le manque d'enthousiasme de l'UE à leur égard.

À première vue, les conditions à remplir pour qu'une ICE soit réussie sont raisonnables. Un million de signatures ne représentent que 0,02 % de la population européenne totale. Lors des négociations sur le règlement, le nombre minimal d'États membres dans lesquels les signatures doivent être recueillies a été ramené à sept, le règlement fixant le nombre minimal de signatures devant être recueillies dans chacun d'eux. Les organisateurs doivent constituer un comité des citoyens qui s'occupe de faire enregistrer l'initiative proposée. Dans le cas où elle est acceptée par la Commission, ce comité doit disposer d'un système de collecte en ligne certifié et il a douze mois pour rassembler les signatures. Une fois ces dernières vérifiées par les États membres, l'initiative est présentée à la Commission et une audition publique est organisée au Parlement européen. Dans la phase ultime, la Commission annonce si, oui ou non, elle donne suite à l'initiative et sur quels aspects. Le règlement ne dit rien sur les étapes suivantes. Le comité des citoyens a-t-il le droit d'être entendu sur une base privilégiée à chaque étape du processus législatif qui suit, par exemple? Les lignes directrices pour une meilleure réglementation excluent explicitement toute contribution des citoyens dans le contexte d'une ICE. La route est donc encore longue pour que cet instrument occupe toute la place qu'il mérite en tant que pilier des processus européens.

La procédure liée à une ICE représente toutefois une gageure pour les organisateurs qui doivent posséder plusieurs compétences à la fois : connaître le fonctionnement de l'UE et les questions de compétences juridiques ; savoir organiser et financer une vaste campagne européenne ; être capables, sur le plan organisationnel et technique, de se plier aux exigences du règlement. Le choix du thème est déterminant : l'objectif de l'ICE se situe-t-il dans le domaine de compétence de l'UE? Est-il suffisamment d'actualité et susceptible d'attirer les médias populaires et de susciter un soutien politique? Le thème peut-il, par sa résonance européenne, fédérer sept pays, voire plus? Comment trouver les ressources organisationnelles et financières qui s'imposent? Dans les faits, il est rarement possible de répondre par l'affirmative

à toutes ces questions et les compromis sont presque inévitables. C'est pourquoi tout citoyen européen avisé doit certes prendre en compte les ICE, mais aussi les solutions alternatives comme le lobbying, le lancement de pétitions et les tentatives destinées à convaincre le Parlement européen de demander à la Commission de proposer une législation. Examinons à présent en détail les différentes compétences requises pour faire aboutir une ICE.

Les connaissances juridiques nécessaires à l'enregistrement d'une ICE

Le règlement laisse en principe la porte largement ouverte aux enregistrements des ICE, la Commission ne pouvant rejeter que les initiatives qui sont « manifestement » en dehors de ses compétences, futiles ou vexatoires. Comment, dès lors, expliquer le chiffre étonnamment élevé d'initiatives refusées, c'est-à-dire 20, soit 40 % du total? Nous avons souligné dans le chapitre 4 l'écart entre ce qui intéresse les citoyens et le cadre restreint du domaine de compétence de l'UE. Sur son portail Internet consacré aux ICE¹⁷, la Commission explique quels sont les domaines politiques relevant exclusivement de sa compétence, ceux qu'elle partage avec les États membres et ceux qui relèvent principalement du périmètre national. Ces données générales ne sont pas suffisantes. En effet, certains comités des citoyens ne peuvent pas avoir accès à une analyse juridique plus poussée des précédents dans le secteur qu'ils ont choisi, de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ni des dispositions du traité. Dans le même temps, les raisons invoquées par la Commission pour rejeter une ICE ne sont pas toujours claires ni cohérentes, ce qui a conduit le Médiateur à recommander que « la Commission s'efforce de fournir, pour le rejet des ICE, des raisons plus solides, cohérentes et compréhensibles pour le citoyen¹⁸ ». Le Parlement européen fait également pression sur elle pour qu'elle soit plus tolérante et accepte, par exemple, qu'au moins une partie d'une ICE puisse être enregistrée. Le rejet de certaines

17. Voir « Initiative citoyenne européenne. Registre officiel » sur <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>

18. « Decision of the European ombudsman closing her own initiative inquiry 01/9/2013/TN, points 14-16 ».

initiatives, comme celui de « Stop TTIP », a provoqué des réactions contrastées. Dans au moins quatre cas, les comités des citoyens ont formé un recours devant la Cour de justice (“One million signatures for a Europe of solidarity”, “Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!”, “Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures” et “Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe”). Comme souvent dans l’histoire de l’UE, c’est à la Cour de justice de l’Union européenne de déterminer la portée et les limites d’un des droits des citoyens européens.

La capacité à organiser une vaste campagne européenne

Lors des discussions qui ont conduit à l’adoption du règlement sur les ICE, l’un des souhaits, principalement formulé par des députés au Parlement européen, était qu’elles deviennent un outil permettant aux citoyens d’unir leurs forces par-delà les frontières et qu’elles ne soient pas accaparées, à l’instar des autres réformes de l’UE, par les intérêts organisés ni les lobbys. La liste des initiatives figurant sur le site Internet de la Commission montre que cet écueil a été au moins en partie évité. Les lobbys bien implantés n’ont pas besoin des ICE et poursuivent souvent des objectifs à court terme, réagissant aux nouvelles initiatives en matière de législation plutôt qu’ils n’en proposent. Le processus de l’ICE a, dans une certaine mesure, attiré de nouveaux acteurs sur la scène européenne, ce qui doit à coup sûr être salué. En conséquence, il n’est sans doute pas étonnant que, sur l’ensemble des initiatives enregistrées, un si petit nombre aient atteint le million de signatures. Cela a-t-il d’ailleurs tant d’importance qu’un grand nombre d’initiatives aient été rejetées ou n’aient pas abouti? Elles auront au moins montré qu’elles peuvent agir comme vecteurs et comme amplificateurs d’idées et de propositions émanant des citoyens, et leur donner plus d’impact qu’elles n’en auraient eu autrement. L’initiative intitulée « Stop TTIP », qui s’est poursuivie de façon non officielle après son rejet, a bel et bien atteint l’un de ses objectifs qui était de sensibiliser les individus en récoltant plus de deux millions de signatures, tandis que, dans d’autres cas, de nouvelles pré-occupations ont su retenir l’attention. Comme nous le suggérons dans les lignes directrices, il serait toutefois souhaitable de proposer une alternative aux ICE qui n’atteignent pas leur objectif en leur

accordant par exemple une audition en tant que pétitions lorsqu’elles recueillent plus de 100 000 signatures. Cela permettrait d’éviter l’écueil du tout ou rien, qui risque de dissuader ceux qui signent des initiatives ne parvenant pas à recueillir un million de signatures de participer à l’avenir aux activités européennes.

De nombreux organisateurs ont pris à juste titre leurs distances avec les lobbys ou les organisations de la société civile, mais ils sont ensuite tombés dans le piège consistant à penser que leur mission était réalisable, ou devait l’être, au moyen d’un comité des citoyens et d’un site Internet de base rédigé dans une seule langue. Cela pose la question de ce qu’il est possible de faire lorsque l’on ne dispose pas, en arrière-plan du comité, d’organisations connues des personnes qui sont censées signer. S’il est possible de procéder à une collecte centralisée des signatures avec un site Internet qui fonctionne bien, qui est mis à jour et disponible dans plusieurs langues, cela nécessite d’importants coûts de démarrage et d’exploitation. On ne dispose pas d’informations suffisantes sur le nombre de déclarations de soutien recueillies, mais dans la plupart des cas, on observe un mélange de signatures en ligne et sur papier. La collecte de signatures *de visu* nécessite une grande présence sur le terrain au moyen d’équipes et de bénévoles. Il faut parfois s’impliquer davantage encore dans les pays où le nombre minimal de signatures est difficile à obtenir, car une même question n’aura pas une résonance identique selon les pays. Le manque de ressources et de bailleurs de fonds est un facteur décisif, notamment parmi les fondations qui défendent la participation citoyenne ou la question qui leur est soumise *via* une ICE. Les organisateurs doivent déclarer le montant de leur financement : c’est peu dire que les montants affichés sont loin d’atteindre le million d’euros que l’on estime nécessaire, tout compris, pour rassembler un million de signatures. Certains ont espéré à tort que ce nouveau droit européen serait opposable quoi qu’il arrive et comme par magie, alors qu’il incombe bel et bien au citoyen européen de trouver les ressources nécessaires.

Les compétences organisationnelles et techniques nécessaires pour pouvoir se plier aux exigences du règlement

Si elle ne se plie pas aux exigences techniques du règlement, même l’initiative européenne la mieux gérée ne peut aboutir.

Ainsi, dans les mois qui ont suivi l'entrée en vigueur du règlement, le 1^{er} avril 2012, plusieurs ICE n'ont pas pu démarrer. Les organisateurs, et notamment ceux de la première ICE intitulée « Fraternité 2020 », se sont aperçus qu'il était difficile de télécharger le logiciel libre fourni par la Commission et qu'il leur fallait de toute façon installer un système sûr pour la collecte des signatures en ligne. Les coûts liés à l'évaluation du risque et à l'acquisition de la certification et d'un hébergeur sécurisé étaient prohibitifs : il fallait compter entre 20 000 et 30 000 euros. La Commission européenne a alors accepté d'« arrêter les frais » et a mis à disposition ses propres serveurs afin d'héberger la collecte de signatures en ligne. Ce problème aurait toutefois dû être anticipé puisque la Commission, les États membres et les organisateurs disposaient d'un an après l'adoption du règlement pour mettre en place les dispositifs nécessaires à sa mise en œuvre.

L'obligation pour les citoyens, dans la plupart des États membres, de fournir un numéro d'identification a été perçue par les organisateurs comme l'obstacle principal : sans elle, un nombre bien plus élevé d'individus auraient pu signer. Le Contrôleur européen de la protection des données a recommandé que les numéros d'identification ne soient plus nécessaires pour les ICE. « Les campagnes liées aux ICE ont enregistré un nombre nettement plus important de déclarations de soutien incomplètes, erronées ou interrompues dans les pays exigeant un numéro d'identification que dans les pays qui n'en demandent pas. La situation est pire dans les pays ayant des problèmes d'usurpation d'identité ou un passé marqué par une forte surveillance de l'État, comme la Bulgarie ou la Pologne. Dans certains pays, les citoyens sont délibérément dissuadés de participer aux ICE¹⁹. » Les exigences du règlement en matière de protection des données font peser une lourde responsabilité sur les épaules des organisateurs, qui doivent garantir la sécurité des signatures et détruire toute trace de celles-ci une fois qu'elles ont été déposées pour certification. Enfin, à côté du travail quotidien consistant à résoudre les problèmes techniques, il faut soumettre les signatures

aux États membres pour vérification et, lors de la phase finale, se mettre en relation avec la Commission européenne et le Parlement.

Au terme de quatre années d'application du règlement sur les ICE, un certain nombre de possibilités de réformes méritent d'être examinées, portant à la fois sur la législation en elle-même et sur la mise en place d'une infrastructure – la sphère publique européenne – au sein de laquelle les ICE pourraient fonctionner de manière efficace. Si une telle infrastructure était créée, devrait-elle être réservée aux seules ICE ou pourrait-elle être étendue à tous les canaux disponibles permettant une interaction entre les citoyens et les institutions de l'UE ?

Une réforme du règlement sur les ICE et de ses conditions d'utilisation devrait avoir pour objectifs :

- d'inclure dans le règlement l'obligation pour les institutions de l'UE et les États membres de mener une campagne de communication et d'informer les citoyens qu'ils ont le droit de lancer une initiative européenne dans leur langue et de façon conviviale ;
- de clarifier la procédure de recevabilité juridique et de fournir des conseils plus pointus aux comités des citoyens pour qu'un moins grand nombre d'ICE soient rejetées. L'acceptation des ICE qui ne réussissent que partiellement le test de recevabilité devrait être possible après consultation des organisateurs ;
- de proposer des exigences plus simples et harmonisées en matière de collecte des signatures, le nom, l'adresse, la nationalité et la date de naissance devant suffire. L'obligation, en vigueur dans 18 des 28 États membres, de fournir un numéro d'identification devrait être abolie, étant donné que les ICE sont un instrument de fixation d'ordre du jour et non un instrument contraignant. À moyen terme, la proposition de carte européenne, figurant dans le chapitre 8, pourrait être pertinente et faciliterait le soutien aux ICE ;
- de faire passer le délai alloué pour recueillir les déclarations de soutien de douze à dix-huit mois afin de multiplier les chances de succès et de prendre en compte le fait que la sensibilisation à un problème particulier et l'organisation nécessaire peuvent être plus faciles dans certains États membres que dans d'autres ;

19. Voir "12 Recommendations in-depth: Eliminate ID number requirements", 4 mai 2015. Disponible sur www.citizens-initiative.eu/12-RECOMMENDATIONS-IN-DEPTH/

- de ne pas empêcher les organisateurs de rester en contact avec les citoyens qui signent l'ICE sous prétexte de protéger les données ;
 - d'innover en abaissant de 18 à 16 ans l'âge auquel on peut soutenir une initiative ou en proposer une en vertu du fait que plus de 70 % des signataires sont des jeunes et que de nombreuses initiatives ont trait à l'éducation ou portent sur des problématiques qui les touchent. En outre, si on veut mettre l'accent sur l'éducation à la citoyenneté européenne (chapitre 8), celle-ci doit faire l'objet d'une mise en pratique et non d'un simple enseignement²⁰ ;
 - de bâtir une infrastructure de soutien sous la forme d'une sphère publique européenne qui permettrait aux organisateurs de tester les initiatives qu'ils proposent et de bénéficier de conseils. Cette infrastructure devrait comprendre un fonds européen de financement de démarrage lorsque les organisateurs n'ont pas assez de ressources et que leur initiative a de bonnes chances d'aboutir. Elle serait soutenue par un consortium de bailleurs de fonds ;
 - de créer un service d'assistance interinstitutionnel (sur les lignes du secrétariat conjoint de la Commission et du Parlement européen pour le registre de transparence, mais étendu aux services d'assistance des organes de conseil de l'UE et de la société civile) qui puisse apporter des conseils en matière juridique, un soutien grâce à un système permanent de collecte en ligne des signatures, et de l'aide au travers de contacts avec la Commission européenne, le Parlement et les autorités nationales. Chaque institution et chaque organe serait censé fournir une contribution spécifique au soutien juridique, technique et logistique²¹.
- Ces propositions ne sont pas nouvelles et reflètent de nombreuses suggestions faites par les institutions de l'UE et les parties

20. *Ibid.* 143, p. 18.

21. Cette proposition s'inspire très largement d'Anglmayer, I., *Implementation of the European Citizens' Initiative: The Experience of the first three years*, *op. cit.*, ainsi que des recommandations formulées lors de la campagne pour les ICE. L'idée est de mutualiser les soutiens. Les organes de conseil de l'UE sont le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité des régions.

intéressées. Le Parlement européen s'est montré favorable à une réforme des ICE, mais celle-ci est loin de susciter l'enthousiasme à la Commission. Seul un train de réformes peut restaurer la confiance et encourager leur utilisation. 22 initiatives ont été lancées en 2011, 18 en 2012, 8 en 2013 et une en 2015. À l'époque où les ICE ne représentaient qu'un lointain espoir, de nombreux observateurs estimaient qu'elles pourraient susciter un intérêt pour les élections européennes de 2014 et doper la participation. Les partis politiques pourraient-ils lancer une campagne de soutien à l'une ou l'autre de ces initiatives ? Il nous faut maintenant patienter jusqu'aux élections européennes de 2019.

COMMENT RENDRE LES ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN PLUS POPULAIRES ET PLUS EUROPÉENNES ?

La nature complexe de l'Union européenne – une structure à la fois intergouvernementale et supranationale – s'exprime à travers les élections au Parlement européen. Elles n'ont souvent d'euro-péennes que le nom, les partis nationaux envoyant leur propre candidat défendre leur propre programme, et lorsque ces élections ont lieu le même jour que des élections locales ou nationales, elles apparaissent un peu plus encore comme secondaires. Au sein du Parlement européen, les groupes appartenant aux diverses familles politiques font preuve de cohésion dans leur travail, mais ils ont une portée limitée au-delà de l'institution²². La campagne des partis politiques européens, avec leurs mots d'ordre qui traduisent un large consensus, peut sembler marginale, voire dénuée de sens, dans le contexte de chaque pays. Et ce phénomène peut très bien être renforcé par les partis et les électeurs qui voient dans les élections l'occasion de sanctionner ou de soutenir leur propre gouvernement. Le tableau d'ensemble n'est donc ni simple ni uniforme. Le scénario inverse peut ainsi se produire lorsqu'une politique européenne s'invite à des élections nationales. On observe également

22. VoteWatch on key votes in 2009-2014 EP. www.votewatch.eu/blog/15-votes-that-shaped-the-7th-european-parliament-2009-2014-votewatch-europe-notre-europe-joint-research-project-2/

que des liens plus nombreux se nouent entre le Parlement européen et les Parlements nationaux qui, ensemble, peuvent remettre en question le bien-fondé d'une proposition de la Commission, et sont susceptibles de voir se développer leur rôle dans les affaires européennes. Les élections européennes traduisent toutefois l'écart entre la théorie des droits politiques européens, qui devraient être l'une des caractéristiques de la citoyenneté européenne, et la pratique. Dans cette partie, nous examinons les moyens de stimuler l'europanisation de ces élections, évolution indispensable pour orienter ce droit politique transnational vers le citoyen européen.

Dans la période qui a précédé les élections européennes de mai 2014, les premières à représenter directement les citoyens en vertu du traité de Lisbonne, le slogan de la campagne d'information du Parlement européen, intitulée « Agir, réagir, accomplir », était « Cette fois, c'est différent ». Mais dans quelle mesure était-ce réellement le cas ? Y a-t-il eu une véritable mobilisation de l'ensemble des citoyens européens ? Il s'agissait des premières élections qui exprimaient un verdict sur la façon dont la crise économique et financière était gérée par l'UE. Les résultats ont montré une fragmentation accrue de l'opinion publique à l'égard de l'Europe et traduit les tensions entre la citoyenneté européenne et les citoyennetés nationales. Ces élections ont néanmoins été différentes, dans une certaine mesure, ce qui montre que les réformes peuvent fonctionner et qu'il existe un socle sur lequel on peut s'appuyer pour continuer à faire que les élections européennes de 2019 soient plus européennes.

La principale raison qui incite à un relatif optimisme est la participation : en 2014, « la tendance à la baisse a connu un coup d'arrêt très net²³ ». La participation aux élections européennes était passée de 61,99 % lors des premières élections en 1979 à 42,97 %, chiffre historiquement bas, en 2009, mais cette baisse a ensuite été stoppée en 2014 où la participation a atteint 42,54 %. Il faut peut-être y voir la fin d'une période dominée par le scepticisme et l'obsession de la participation. Cette baisse du nombre de votants est paradoxalement intervenue au cours d'une période où les remaniements

successifs du traité ont accru les pouvoirs du Parlement européen, au point que le contrôle qu'il exerce, dans les détails, sur les processus décisionnels de la Commission semble excessif à certains²⁴. Le fait que le Parlement partage le pouvoir législatif avec le Conseil européen, qui représente les gouvernements, n'a pas suffi à persuader les votants de se mobiliser davantage. Cela traduit le manque d'informations au sujet de son rôle. Ce manque peut être lié au fait que, dans un environnement complexe marqué par les prises de décision de la Commission et les compromis trouvés entre les institutions, il est difficile de distinguer l'influence du Parlement, même avec davantage d'informations. Ses pouvoirs s'exercent à travers l'examen des commissions et les amendements apportés aux propositions de la Commission, qui doivent permettre d'aboutir à un compromis avec le Conseil. Il est rare qu'en tant qu'institution il prenne clairement position et que celle-ci soit publiquement reconnue. Les individus ont sans doute également le sentiment que, même si les pouvoirs du Parlement ont augmenté, les véritables décisions prises pendant la crise ont été essentiellement le fait des chefs de gouvernement qui siègent au Conseil européen. Son « empreinte législative », comme nous l'avons souligné ailleurs, devrait donc être plus visible. Mais à quel point le fait d'être au courant des processus décisionnels législatifs a-t-il une influence ? Les niveaux de participation renvoient à des problématiques plus larges telles que le devoir que chacun se fait ou non d'aller voter ou la confiance ou la défiance à l'égard de la politique, qui varient selon les États membres (participation de 76,5 % en Belgique où le vote est obligatoire et de seulement 13,1 % en Slovaquie lors des élections de 2014). L'analyse de la participation souligne un autre paradoxe : « Une fois de plus, la frange de la population qui s'abstient le plus lors des élections européennes sont les jeunes (18 à 24 ans), alors que ce sont eux qui expriment les sentiments les plus positifs à l'égard de l'UE. Autre résultat tout aussi inquiétant : 54 % des sondés estiment que le Parlement "n'a pas vraiment pris en compte les préoccupations

23. Rapport sur les élections au Parlement européen de 2014.

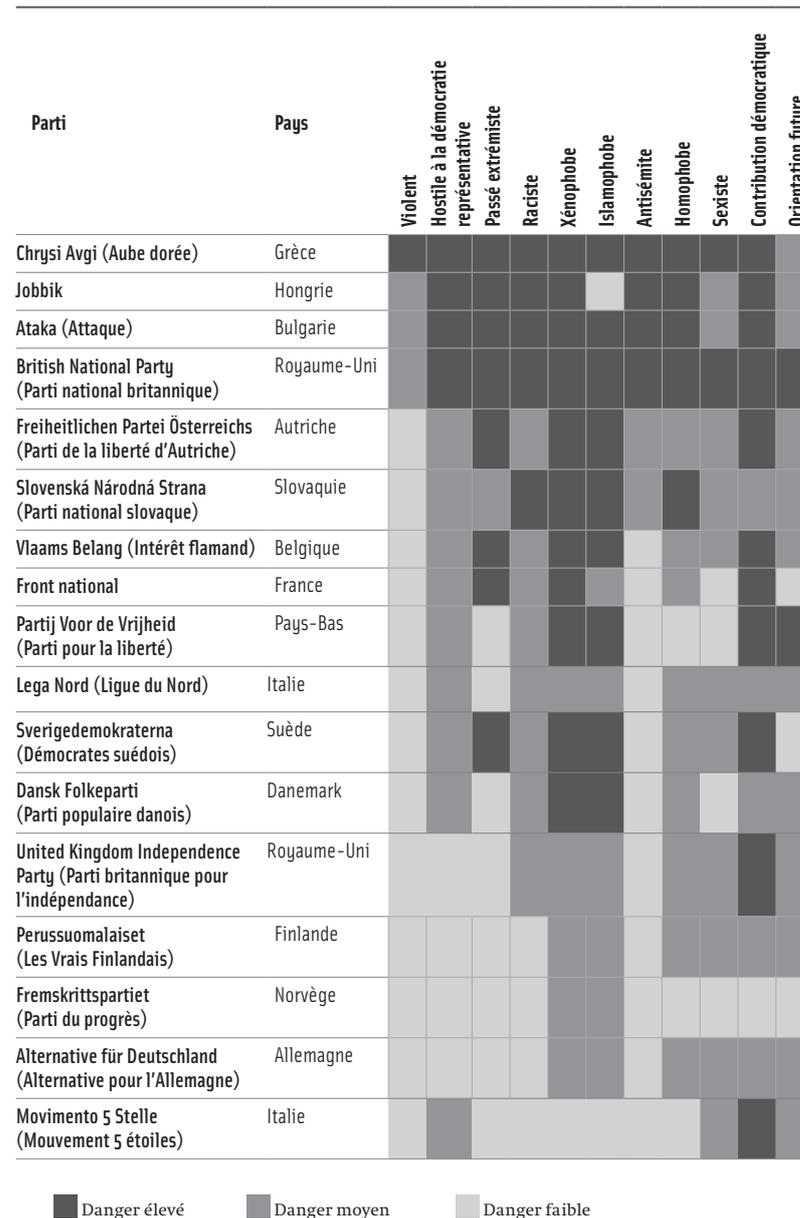
24. Pirijs, J.-C., *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

des citoyens européens”. Ce chiffre s’élevait à 41 % en 2009²⁵. » Le taux d’abstention de 37 % s’explique donc par le manque d’information au sujet du rôle du Parlement européen, les différents degrés de confiance ou de défiance à l’égard du poids de son propre vote et le moindre soutien en faveur de l’UE. Les élections européennes de 2014 se sont déroulées pour la première fois sur fond de points de vue à ce point opposés qu’elles ne sont plus apparues comme un seul et unique événement, mais comme deux : l’un national et l’autre européen²⁶.

• La montée des partis nationalistes et eurosceptiques avait été annoncée durant la période qui a précédé les élections européennes et elle est venue s’ajouter au problème récurrent de la faible participation. Les élections européennes font traditionnellement la part belle aux petits partis et au vote protestataire. La crise économique et financière a entraîné des coupes budgétaires et une hausse des coûts pour les citoyens, rendant inévitable une poussée de l’euroscepticisme. Le succès de l’UKIP britannique et du Front national a dépassé les prévisions, tout comme la multiplication des petits partis nouvellement créés qui, ensemble, ont raflé 24 % des sièges au Parlement européen. Le tableau ci-dessous montre dans quelle mesure ces partis sont en contradiction avec la Charte des droits fondamentaux de l’UE et les valeurs de la citoyenneté européenne. On pourrait penser que les différences au sein de ces partis eurosceptiques minoritaires sont telles qu’ils ne peuvent agir de concert. Marine Le Pen est toutefois parvenue à former un groupe politique européen, avec tous les pouvoirs et les ressources que cela suppose.

25. Sondage postélections européennes de 2014. Synthèse analytique, Parlement européen. Unité de mesure de l’opinion publique. 27,8 % des 18-24 ans ont voté, contre 51,3 % des 55 ans et plus.

26. Bertsou, E., *The 2014 European Parliament elections: A victory for European Democracy?*, LSE “Europe in question”, Discussion Paper Series, 2014, p. 31.



• Autre fait marquant de ces élections : l'innovation consistant à présenter des têtes de listes candidats au poste de président de la Commission. Les analystes avaient un temps estimé que, puisque l'augmentation des pouvoirs du Parlement n'avait pas suffi à accroître la participation, il fallait que les électeurs aient un vrai choix politique à faire et qu'ils aient le sentiment que leur voix compte dans l'élection du pouvoir exécutif. Il est donc devenu possible, à l'occasion des élections de 2014, de proclamer : « Cette fois, c'est différent », car le TUE stipule à l'article 17 que le résultat des élections européennes doit être pris en compte dans la nomination du président de la Commission. Afin de donner plus de corps à cette réforme, l'organisation politique des cinq principales formations a permis aux électeurs de pouvoir choisir entre différents candidats au poste de président de la Commission (voir l'article sur les *Spitzenkandidaten* souvent cité dans ce chapitre²⁷). Si le fait d'imposer le résultat final a rencontré une certaine résistance de la part des gouvernements, ils ont fini par reconnaître que, en ne prenant pas en compte les résultats des élections au Parlement en compte, le risque était de compromettre la promesse d'un choix plus démocratique. Jean-Claude Juncker est donc devenu, comme il se devait, président de la Commission.

Un certain nombre de questions restent toutefois en suspens. Quelle sera l'influence de la minorité eurosceptique au Parlement ? Poussera-t-elle les grands partis à rechercher un consensus et aura-t-on un Parlement européen où l'opposition entre les politiques de gauche et de droite sera remplacée par de profondes divisions entre des tendances toujours plus pro et anti-Europe ? La présentation de têtes de listes au poste de président de la Commission a-t-elle vraiment apporté quelque chose de nouveau ?

Que faire pour rendre les élections de 2019 plus européennes ?

L'introduction de candidats au poste de président de la Commission européenne en 2014 a apporté la preuve que les réformes pragmatiques peuvent avoir un impact sans pour autant

modifier le système électoral, même si la campagne électorale est restée avant tout nationale²⁸. Dans une résolution du 22 novembre 2012, le Parlement européen « souligne qu'il est crucial de renforcer la légitimité politique du Parlement et de la Commission en liant plus directement leurs élections respectives au choix des électeurs », et la Commission a formulé des recommandations similaires : « L'objectif est de transformer la nature des élections au Parlement européen en créant un contexte propre au poste en question et en donnant le choix entre différents programmes politiques²⁹. » Ce même article examine ensuite les difficultés que pose un tel objectif, parmi lesquelles « l'absence de sphère publique commune à l'ensemble de l'UE disposant d'un média commun, sans parler de l'absence de langue commune qui permettrait de débattre plus facilement des points de vue politiques alternatifs ». Nous touchons ici à la problématique plus générale que nous examinons dans le chapitre 8 et qui a trait à l'européanisation des citoyens. Ces difficultés ne sont pas insurmontables pour peu qu'on alloue les ressources nécessaires, mais l'article poursuit en indiquant que les cinq têtes de listes disposaient d'un budget total de 4,5 millions d'euros (à titre de comparaison, on estime que 2,6 milliards de dollars US ont été dépensés lors des dernières élections présidentielles américaines). Autre obstacle : la nomination de candidats ayant un rayonnement européen suffisant, or lors de ces élections, il s'agissait soit de candidats nouveaux, soit de candidats « initiés » qui étaient généralement mieux identifiés dans leur pays d'origine.

Malgré l'absence de sphère publique européenne, l'expérience menée grâce à ces têtes de listes a constitué un début encourageant. Au moins un des neuf débats télévisés qui opposaient les cinq candidats et étaient traduits dans toutes les langues a été vu par 15 % des citoyens européens. Ces chefs de file ont également arpenté l'Europe des 28 de long en large et ont été très présents sur Internet. L'analyse que nous avons déjà mentionnée en a conclu que « les individus capables de reconnaître au moins un des candidats au poste de président de la Commission européenne sont plus enclins

27. Schmitt, H. Hobolt, S., B., Popa, S., A., "Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections", *European Union Politics*, 2015, p. 1-22.

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*, p. 4.

à participer aux élections au Parlement européen ». C'est encore plus vrai lorsque les candidats donnent le sentiment de s'engager personnellement dans la campagne.

La personnalisation de la campagne encourage la participation, mais le vote protestataire aussi. Il ne fait aucun doute qu'en vue des élections européennes de 2019 la formule des têtes de listes devrait être reconduite – avec peut-être au moins un candidat eurosceptique –, voire développée. L'impact ne peut toutefois être que limité et aucune réforme ne peut, à elle seule et du jour au lendemain, rendre les élections plus européennes. Il faut donc envisager un train de réformes plus général afin de :

- continuer à développer l'expérience de 2014 en accordant plus de temps et de ressources aux candidats têtes de listes pour qu'ils se fassent connaître à travers l'Europe ; entériner l'obligation de nommer le vainqueur des élections à la tête de la Commission ;
- reconsidérer la proposition faite par la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen d'introduire des listes transnationales sur lesquelles 25 députés pourraient être élus³⁰ ;
- bien que certaines personnes aient dit qu'elles étaient légèrement mieux informées avant les élections de 2014, poursuivre les campagnes d'information telles que « Agir, réagir, accomplir » ;
- comme le suggère ce slogan, reconnaître que les campagnes d'information descendantes ont un impact limité et qu'une approche plus participative impliquant les organisations de la société civile s'impose pour déterminer ce que les jeunes, notamment, attendent de l'Europe et ce qui pourrait les inciter à voter ;
- ne pas négliger les différences entre les États membres et orienter les efforts vers la sensibilisation et la participation notamment dans ceux qui ont rejoint l'Europe récemment, où le taux de participation est bien en deçà de la moyenne ;
- appliquer les recommandations faites par la Commission afin que les citoyens européens soient davantage conscients de

leur droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes dans leur pays de résidence³¹ ;

- appliquer également les recommandations de la Commission destinées à soutenir le système des têtes de listes en s'assurant que les partis nationaux fassent davantage mention de leur affiliation et de leur programme européens ; ces affiliations devraient également figurer sur les bulletins de vote ;
- pousser les partis politiques européens, à travers leur programme, à soutenir les initiatives citoyennes européennes lors de la prochaine campagne pour les élections européennes en partant du principe qu'entre-temps le régime des ICE aura été modifié pour favoriser leur utilisation.

Après l'échec que représente le Brexit en 2016, il est essentiel pour l'UE de faire en sorte que les élections en 2019 soient un franc succès pour l'Europe. Les perspectives de réformes de l'organisation des élections européennes se sont accrues, car l'expérience des candidats têtes de listes a montré qu'elles pouvaient fonctionner. Comme le souligne toutefois la conclusion d'un débat entre experts du monde universitaire : « La question de la légitimité de l'UE ne peut relever du seul Parlement européen étant donné les changements que la crise de l'euro a provoqués en matière de pouvoir économique. La quête d'une victoire de la démocratie au niveau européen nécessitera encore et toujours des efforts, les transformations de l'UE exigeant toujours plus de mécanismes de responsabilisation et une meilleure compréhension de l'engagement des citoyens dans l'Europe³². »

C'est pourquoi les lignes directrices évoquent la démocratie directe et suggèrent que le Parlement européen étudie au moins l'organisation de référendums dans toute l'Europe.

30. Duff, A., « La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen », tribune, 22 octobre 2010. Disponible sur www.institutdelors.eu/011-2243-La-democratie-post-nationale-et-la-reforme-du-Parlement-europeen.html

31. *Rapport sur les élections au Parlement européen de 2014*, p. 13. La proportion de non-nationaux inscrits sur les listes électorales aux élections européennes de 2014 était de 8 % en moyenne, tandis qu'elle dépassait légèrement les 10 % en 2009. On a en revanche enregistré un plus grand nombre de candidats : 170 en 2014, contre 81 en 2004.

32. Bertsou, E., *The 2014 European Parliament elections: A victory of European Democracy?*, *op. cit.*.

VIII. UNE FOIS TROUVÉE, CENDRILLON PEUT-ELLE GAGNER EN UNIVERSALITÉ ?

À quelque niveau que ce soit, la citoyenneté revient à se dire : « Nous sommes tous dans le même bateau. » Nous estimons dans ce chapitre que, en l'absence d'une perspective nettement plus élargie de la citoyenneté européenne, les réformes évoquées ne toucheront pas un public suffisant. Nous commençons par proposer une définition de la citoyenneté, puis nous envisageons un droit d'être informé et éduqué en matière de citoyenneté européenne, un accès plus égalitaire aux programmes de mobilité de l'UE et le besoin de création d'un mouvement de la société civile.

Voici une définition possible de la citoyenneté :

« Il n'y a pas d'égalité civique sans citoyenneté. Celle-ci se traduit par l'appartenance à une communauté politique dans laquelle tous les citoyens peuvent déterminer les conditions de la coopération sociale sur une base égalitaire. Non seulement ce statut garantit une jouissance égale des biens collectifs fournis par cette communauté politique, mais il implique le devoir, lui aussi égal, de développer ces biens, y compris celui-là même de la citoyenneté démocratique¹. »

Il s'agit d'une définition difficile à respecter dans la pratique, y compris dans les communautés démocratiques très développées. Le lien qui est fait entre droits et devoirs renvoie au plaidoyer de l'introduction de ce livre en faveur d'une approche plus holistique de la citoyenneté européenne, objectif qui n'est pas difficile à atteindre à condition de disposer de la volonté politique et du consensus nécessaires. Il est en revanche bien plus délicat de parvenir à

1. Bellamy, R., *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

une citoyenneté égalitaire à l'échelle de l'Europe. L'Europe en devenant se divise entre « une petite élite minoritaire, qui a largement européanisé ses réseaux, la conception qu'elle se fait d'elle-même et ses objectifs politiques, et une grande majorité qui se sent privée de ces avantages² ». La pratique européenne est plus développée qu'on ne le pense, avec ses réseaux au sein de l'administration publique, des autorités locales, des associations professionnelles tous secteurs confondus, mais aussi des organisations de la société civile, des écoles, des universités et des cercles d'intérêt parmi les chercheurs. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 3, la libre circulation au sein de l'UE est davantage pratiquée que ne le suggèrent les statistiques officielles. Toutefois, on observe toujours un fossé important entre les intégrés et les exclus, comme le montrent les enquêtes Eurobaromètre. Les jeunes et les personnes aisées se sentent davantage européens, tandis que plus d'un tiers de la population ne ressent rien de tel.

Le développement d'une citoyenneté plus égalitaire passe en partie par un programme de réformes au niveau européen. On note toutefois un écart entre les réformes telles qu'elles sont souvent perçues sur le plan rhétorique – c'est-à-dire contribuant à la légitimité et à la responsabilité des institutions – et leur incapacité à mobiliser une masse critique de citoyens. Comme le dit un auteur : « Les changements de procédure dans la façon dont l'UE fonctionne, qu'il s'agisse des pouvoirs accrus alloués au Parlement européen, d'une plus grande transparence des décisions européennes, de l'implication des groupes d'intérêt et des Parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'UE ou de la Charte des droits fondamentaux, ne sont jamais parvenus à impliquer les citoyens dans la politique européenne³. » Selon lui, les incitations en direction des individus ne sont pas assez nombreuses : « Ce qui manque est ce qui fait l'essence de la démocratie : la bataille pour le contrôle du

pouvoir politique et un calendrier politique au niveau européen. » Il est dès lors tentant de se focaliser sur ce qui pourrait constituer une force d'attraction importante : des élections authentiquement européennes au Parlement.

D'un autre côté, « l'essor de citoyens européens [...] nécessite qu'à tous les niveaux de la gouvernance on se préoccupe des questions plus générales de citoyenneté⁴ ». Les réformes conduites au sein des institutions de l'UE « n'auront pas d'impact sur les ressortissants des États membres s'ils ne sont pas devenus au préalable des citoyens plus actifs et les résidents avisés d'une sphère publique européenne ». Selon cet auteur : « Premièrement, la poursuite de la socialisation des ressortissants des États membres est sans doute un prérequis – et non une conséquence fortuite – de l'implication des citoyens ; deuxièmement, une éducation nettement plus poussée à l'Union européenne et à ses processus politiques est absolument vitale afin que les citoyens qui souhaitent soutenir ou contrer une politique en particulier comprennent les tenants et aboutissants et sachent quand et comment s'y prendre [...] ; troisièmement, tous les acteurs désireux d'insuffler de la vie dans la citoyenneté européenne, que ce soit pour des raisons normatives ou instrumentales, doivent développer des pratiques réflexives au travers desquelles la gouvernance participative est à la fois vue comme un moyen et comme une fin. »

Au-delà de l'impact limité de l'action sur les institutions européennes, trois trains de réformes s'imposent afin de stimuler l'essor de citoyens européens et de conférer une dimension plus universelle à la citoyenneté européenne :

- Premièrement, faire une série de propositions en vue d'un accès plus égalitaire à l'information et à une expérience éducative et pratique de l'Europe. Pour qu'un plus grand nombre de citoyens puissent participer notamment aux élections européennes, et en aient envie, il faut d'abord qu'ils soient informés. Mais l'éducation suffit-elle en l'absence d'une nécessaire

2. Recchi, E. et al., *The Europeanisation of Everyday Life: Cross-Border Practices and Transnational Identities among EU and Third-Country Citizens. Final Report*, Eucross, juin 2014. Disponible sur www.eucross.eu/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=8:the-eucross-project&catid=14:home&Itemid=160

3. Hix, S., *What's Wrong With the European Union and How to Fix It*, Oxford, Polity Press, 2008.

4. Warleigh, A., "Making Citizens from the Market? NGOs and the Representation of Interests", in Bellamy, R., Castiglione, D., Shaw, J. (eds), *Making European Citizens: Civic Inclusion in a Transnational Context*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p. 118-133.

éducation civique? Et, à l'inverse, une éducation plus généralisée à la citoyenneté européenne a-t-elle un effet si l'accès à ses avantages pratiques n'est pas plus égalitaire?

- Deuxièmement, garantir le droit, conféré par une citoyenneté européenne universelle, de pouvoir bénéficier d'un programme d'échanges et d'apprentissage à un moment ou à un autre de sa vie; une carte spéciale permettrait de le faire valoir, ainsi que les autres droits européens de circuler librement et de participer aux élections.

- Troisièmement, peut-on imaginer la constitution d'un mouvement de la société civile en faveur de la citoyenneté européenne? Il apparaît clairement que l'individu – encore plus que le citoyen au niveau local – est relativement privé de pouvoir. C'est pourquoi certains plaident pour une approche plus collective associée aux réclamations, aux pétitions et aux initiatives citoyennes européennes. Les gouvernements ont davantage soutenu la citoyenneté européenne avant son inclusion dans le traité de Maastricht qu'après; la tâche consistant à développer la citoyenneté européenne devrait donc incomber à la société civile durant la génération à venir.

DOIT-IL Y AVOIR UN DROIT D'ÊTRE INFORMÉ ET ÉDUQUÉ EN MATIÈRE DE CITOYENNETÉ EUROPÉENNE ?

Le droit d'être informé est la porte d'entrée de la citoyenneté en tant que droit d'avoir des droits et, lorsque l'on a affaire à une Europe éloignée, il s'agit pour ainsi dire d'une condition *sine qua non* de la citoyenneté européenne en tant que statut égalitaire. La connaissance des droits européens s'est améliorée, mais elle concerne toujours moins de 50 % des individus, sachant que cette moyenne cache de grosses disparités nationales et socioéconomiques. Les inégalités d'accès à la connaissance des droits européens ont tendance à se creuser avec le temps: une minorité de citoyens qui se déplacent posent des questions éminemment complexes sur le droit européen, eu égard à leurs droits sociaux et à leurs qualifications professionnelles, tandis qu'une majorité ont peu ou pas de connaissances. C'est pourquoi, dans les lignes directrices figurant à la fin de

cet ouvrage, nous proposons que « tous les citoyens de l'Union et toutes les personnes physiques résidant dans un État membre soient informés de leurs droits européens et des activités de l'Union ». Les institutions européennes, mais aussi les gouvernements nationaux seraient donc obligés de fournir des informations claires et objectives dans toutes les langues. Ces lignes directrices recommandent ainsi de « remettre à tout citoyen européen en âge de voter un guide des droits européens et des moyens de s'informer sur l'Union européenne ».

L'idée d'un droit à être informé remonte à 2003, avant le début de la Convention sur l'avenir de l'Europe, et elle a été mise en avant par des organisations de la société civile et des groupes de réflexion. Elle n'a pas été reprise par la Convention, mais elle s'est au moins assurée le soutien du Parlement européen et de la Commission qui, à travers ses propositions de remaniement du traité, a fait d'un droit des citoyens une obligation pour les institutions de fournir des informations. Dans les faits, cette proposition venait étayer les efforts de Margot Wallström, commissaire européenne en charge du dossier, destinés à faire de l'écoute des citoyens et de la communication bilatérale une politique à part entière. Certaines des structures permettant de garantir ce droit ont alors été mises en place. Il a été décidé d'établir un ensemble de priorités plus cohérent sur la base d'un accord interinstitutionnel entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil; un guichet unique, source d'informations et de conseils, a été installé sur le site Internet Europa. On note également une plus grande décentralisation vers les bureaux et les « espaces publics » de l'UE dans la plupart des États membres. En travaillant ensemble, les institutions sont parvenues à avoir plus d'impact. Certes, ces efforts de communication font toujours l'objet de critiques: on leur reproche de viser davantage à vendre ou à justifier les activités de l'UE qu'à répondre aux besoins d'information des citoyens. Malgré cela, des progrès ont été faits, au moins par les institutions de l'UE, pour créer les mécanismes de mise en œuvre liés à ces objectifs. Les États membres vont toutefois devoir se mobiliser pour répondre à l'obligation d'informer les citoyens au sujet des politiques et de leurs droits européens. La perspective de l'instauration d'un droit d'être informé lors de la prochaine révision des traités semble réaliste, étant donné les progrès accomplis depuis

que cette idée a été lancée. Doter la stratégie de communication d'une base juridique plus claire permettrait d'allouer davantage de ressources à l'approche multimédia et multilingue destinée à créer une sphère publique européenne. Les réformes des traités ne sont toutefois pas suffisantes. Elles doivent s'accompagner d'un engagement politique clair. C'est pourquoi les lignes directrices réclament la nomination d'un vice-président de la Commission « chargé de la communication et de l'ensemble des aspects de la citoyenneté européenne ».

UN DROIT À L'ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Même si les informations sur l'UE et sur les droits européens sont aujourd'hui plus universellement disponibles, quelle peut être leur portée auprès d'individus qui n'ont reçu au préalable absolument aucune éducation ou formation sur le sujet ? Fournir ces informations de base est une vaste entreprise, mais elle est en théorie réalisable grâce à la récente généralisation de l'éducation à la citoyenneté à travers l'Europe, qui relève quelque peu d'une révolution silencieuse. Cette généralisation prend plus ou moins les mêmes formes dans les différents pays et reflète des préoccupations communes :

- La baisse de la participation aux élections et de l'inscription à des partis et à des organisations bénévoles, ainsi que le manque d'intérêt pour les activités scolaires, et, *a fortiori*, pour la communauté au sens large. Les étudiants doivent donc être plus systématiquement équipés de connaissances générales afin de contrebalancer les pressions qu'ils subissent pour se spécialiser toujours plus.
- Autre préoccupation : combler le vide laissé par la chute du mur de Berlin en 1989. Le défi consistait à remplacer d'anciens régimes par des institutions et des processus nouveaux afin de soutenir la démocratie. Celle-ci doit devenir un aspect fondamental de la vie quotidienne et ne plus être un simple système de gouvernance.
- Dans les sociétés multiculturelles plus complexes, l'éducation à la citoyenneté est perçue comme une arme contre la

montée de la violence, du racisme, de l'extrémisme, de la xénophobie, de la discrimination et de l'intolérance⁵.

Fort de ses 47 États membres, le Conseil de l'Europe a montré la voie dès 1977. L'apogée a ensuite été atteint en 2005 avec l'Année européenne de la citoyenneté par l'éducation, puis avec la Charte sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, adoptée par les États membres et l'Union européenne en 2010.

À l'occasion de l'Année européenne des citoyens, en 2013, une étude a montré un certain consensus quant au sens à donner à l'éducation à la citoyenneté⁶. Elle doit intégrer l'ancien et étroit concept d'« éducation civique » afin d'apporter une connaissance formelle du fonctionnement des institutions démocratiques et d'encourager les jeunes à devenir des citoyens actifs. Selon cette étude, « l'éducation à la citoyenneté est généralement perçue comme incluant quatre grands aspects : (a) la culture politique, (b) la réflexion critique et les capacités d'analyse, (c) les comportements et les valeurs et (d) la participation active ». Si l'on transpose ces aspects aux programmes d'enseignement, on obtient un certain degré de convergence entre les pays quant au thème réellement enseigné, l'accent n'étant que modérément mis sur les dimensions internationale et européenne. Ces quatre aspects ont tendance à prendre de plus en plus de place dans les programmes nationaux, et le sujet à devenir obligatoire et à être inclus à tous les niveaux d'enseignement.

Mais il ne s'agit là que d'une généralisation très superficielle qui permet tout juste de conclure que la plupart des pays abordent la question à partir du même point de départ. Cette étude montre à quel point il est difficile d'évaluer l'étendue de l'éducation à la citoyenneté. Cela s'explique en partie par le fait que cet enseignement est, pour l'essentiel et à juste titre, laissé à la discrétion des enseignants, par respect pour la liberté académique. Il y a, d'un côté, les pays qui

5. Georgi, V. B. (ed.), *The Making of Citizens in Europe: New Perspectives on Citizenship Education*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2008.

6. Eurydice, *L'Éducation à la citoyenneté en Europe*, Bruxelles, Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, 2012. Disponible sur http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/139FR.pdf

traitent l'éducation à la citoyenneté comme un sujet qui se suffit à lui-même et, de l'autre, ceux qui la voient également ou uniquement comme transverse. Il est donc très difficile d'établir des comparaisons entre des pays aux approches si différentes. Le nombre d'années d'enseignement varie énormément dans les pays où la citoyenneté est enseignée en tant que sujet à part entière : cela va de douze ans en France à un an seulement en Bulgarie⁷.

Il est également très difficile de se faire une idée précise de la pertinence et de la place accordées aux dimensions européenne et internationale. En période de turbulences économiques et de chômage des jeunes élevé, on met ainsi plus l'accent sur l'éducation des jeunes entrepreneurs que sur celle des citoyens. Mais, comme le note un spécialiste avec optimisme :

« La politique européenne a considérablement évolué en peu de temps. Alors que, par le passé, la citoyenneté (ou du moins l'éducation à la citoyenneté européenne) était majoritairement définie en termes d'identités, de cultures et d'histoires, les politiques mises en place depuis 1992 tendent à la décrire comme un concept multifacette et essentiellement postnational. Les droits, par exemple, qu'ils soient civils, politiques, sociaux, économiques, culturels ou humains, sont aujourd'hui considérés comme la pierre angulaire de la citoyenneté⁸. »

Ce même auteur souligne toutefois que « le processus de recadrage multiplie les interprétations de la citoyenneté européenne et nuit aux possibilités de créer un consensus paneuropéen sur ce qu'elle signifie vraiment pour les citoyens, mettant à mal ce qui est sans doute l'une de ses fonctions essentielles ». Voilà qui s'apparente à notre plaidoyer pour une citoyenneté européenne holistique, présenté en introduction. La Commission européenne a certes des compétences limitées en matière d'éducation, mais elle pourrait utiliser celles dont elle dispose concernant la citoyenneté de l'Union pour proposer un programme d'enseignement de référence, après avoir

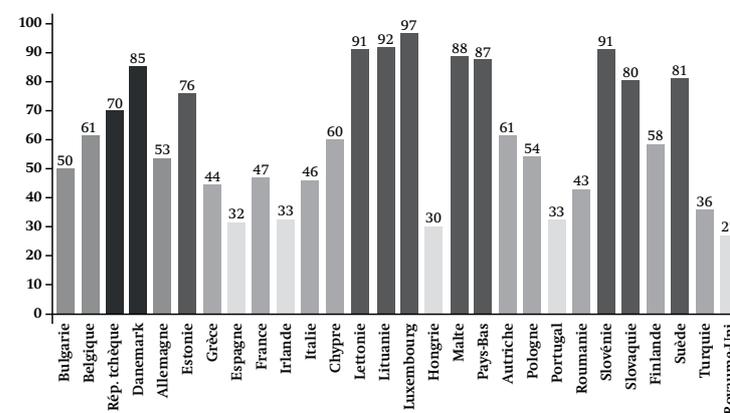
7. *Ibid.*

8. Keating, A., "Educating Europe's citizens: Moving from national to post-national models of educating for European citizenship", *Citizenship Studies*, vol. 13, n°2, 2009, p. 135-151. DOI:10.1080/13621020902731140.

largement consulté le corps enseignant, la société civile et les ministères de l'Éducation. L'approche holistique et les lignes directrices en fin d'ouvrage soutiennent ce type de démarche.

Comme nous l'avons souligné plus haut, la citoyenneté européenne peut être enseignée comme sujet à part entière ou comme sujet transverse. Les deux thèmes les plus pertinents en la matière sont les langues et l'histoire européennes. La Commission est en mesure d'encourager l'apprentissage des langues et la diversité linguistique en tant qu'objectifs européens, notamment depuis que les gouvernements ont souscrit à une politique d'« enseignement d'au moins deux langues étrangères dès le plus jeune âge⁹ ». Le pourcentage d'élèves apprenant au moins deux langues étrangères est passé en moyenne de 47 % en 2005 à 61 % en 2010, et la Commission suggère d'atteindre 75 % en 2020. On note des progrès chez les jeunes générations, mais les écarts entre les pays sont énormes, comme le montre le diagramme ci-dessous¹⁰.

% qui ont répondu « je peux participer à une conversation dans une langue autre que ma langue maternelle »



Communication de la Commission du 1^{er} août 2005 – « L'indicateur européen des compétences linguistiques » COM(2005) 356 final.

9. Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 mars 2002.

10. Voir également la « Première enquête européenne sur les compétences linguistiques » (ESCL). Disponible sur http://ec.europa.eu/languages/library/studies/executive-summary-escl_fr.pdf

On sait par ailleurs que l'enseignement des langues et l'éducation à la citoyenneté peuvent se renforcer mutuellement. En développant la compréhension et l'appréciation d'autres modes de vie, l'aspect interculturel de l'enseignement des langues apporte une contribution décisive à l'éducation à la citoyenneté européenne et démocratique.

Contrairement à l'enseignement des langues, dans lequel la Commission joue un rôle reconnu, celui de l'histoire relève de la compétence exclusive des États membres. Il n'est donc pas surprenant que l'Union concentre son attention sur les deux tyrannies du xx^e siècle : le nazisme et le stalinisme. L'Holocauste et son mot d'ordre « Plus jamais ça » constituent sans aucun doute la plus évidente des mémoires européennes partagées. Les citoyens européens ont bien sûr un devoir de mémoire, notamment avec la disparition progressive des derniers survivants des camps de concentration, et ce devoir se traduit par les lois nationales contre le négationnisme. « L'Union est un espace de valeurs communes, lesquelles sont incompatibles avec les crimes contre l'humanité, les crimes de génocide et les crimes de guerre, y compris les crimes commis par les régimes totalitaires¹¹. » C'est à cause de leur passé que les Européens ont proposé un droit d'ingérence dans les affaires d'autres États pour des raisons humanitaires ou pour empêcher de tels crimes. L'élargissement de l'Union en 2004 a étendu et complexifié la notion de mémoire collective européenne et de passé totalitaire des États membres, notamment en raison de la période durant laquelle l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est connaissaient des régimes différents. C'est pourquoi le 27 janvier, la Journée de la mémoire de l'Holocauste, s'accompagne désormais du 23 août décrété Journée en mémoire des victimes du nazisme et du stalinisme. Mais dans quelle mesure ces mémoires sont-elles réellement les mêmes ? Qu'en est-il du nord et du sud de l'Europe ou des crimes commis au nom de la colonisation ou de l'empire ? La montée de l'antisémitisme, de la xénophobie et, depuis les attentats du 11 septembre 2001, de l'islamophobie montre que les leçons du passé n'ont pas été

retenues. Mais la citoyenneté européenne doit-elle reposer uniquement sur des souvenirs datant du xx^e siècle et oublier tout ce qui s'est passé avant ? Le mot d'ordre « Votre passé est notre passé » n'est toujours pas d'actualité dans l'Union européenne¹² et constitue l'ultime pièce manquante du puzzle de la citoyenneté européenne pour que celle-ci, un jour, soit une réalité. C'est précisément parce que la citoyenneté européenne ne s'appuie pas sur une mémoire commune qu'elle doit s'inventer un cadre commun. On constate une lacune : jusqu'à présent, peu d'historiens se sont penchés sur l'histoire de la citoyenneté européenne, qu'ils ont tendance à considérer comme un phénomène trop récent.

L'ACCÈS AUX PROGRAMMES DE MOBILITÉ EUROPÉENS POURRAIT-IL ÊTRE PLUS ÉQUILIBRÉ SOCIALEMENT ET PLUS UNIVERSEL ?

Il est apparu clairement, au fil des chapitres précédents, que l'Union européenne, malgré des pouvoirs et des ressources limités dans ces domaines, est consciente de l'importance de la communication et de l'éducation en matière de citoyenneté européenne, et qu'elle agit en ce sens depuis des décennies. On observe toutefois d'énormes écarts entre les pays dans l'acquisition des compétences nécessaires à la citoyenneté européenne. C'est notamment le cas dans le secteur des langues, même si l'apprentissage d'au moins une langue étrangère est inscrit au programme. L'enseignement proposé n'est pas seul en cause. S'agit-il avant tout d'une question de motivation ? Les compétences linguistiques et l'apprentissage de la citoyenneté prennent sans doute plus de sens à partir du moment où chaque écolier sait qu'ils lui seront utiles à un moment ou à un autre de sa vie, et que l'Europe a un rôle à jouer. C'est pourquoi la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme insiste sur une

11. Le programme de Stockholm adopté par le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009 (JO C 115 du 04.05.2010).

12. Commission européenne, *La Mémoire des crimes commis par les régimes totalitaires en Europe* (COM(2010) 788 final du 22.12.2010) [en ligne], décembre 2010. Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0783&from=EN>

« éducation non formelle » en dehors d'un cadre d'enseignement formel et sur une « éducation informelle » qui « qualifie le processus selon lequel chaque individu acquiert, tout au long de la vie, des attitudes, des valeurs, des compétences et des connaissances grâce aux influences et aux ressources éducatives de son environnement et à son expérience quotidienne¹³ ». L'éducation à la citoyenneté ne se résume donc pas à un enseignement en classe et à des acquisitions comme celle des langues. Comment proposer un lien entre éducation et expérience au quotidien dans le cadre d'un contexte européen qui s'éloigne ? Les programmes de mobilité devraient-ils viser avant tout les personnes qui, sinon, n'auraient pas la possibilité d'aller étudier dans un autre État membre de l'UE ?

Selon un chercheur, « on pense, contrairement aux idées reçues, que l'impact des pratiques transnationales sur l'identité européenne est plus fort chez les personnes peu éduquées que chez celles qui ont fait des études¹⁴ ». Explication : s'adresser à des personnes faisant des études supérieures, c'est « prêcher des convertis », c'est-à-dire des individus qui se sentent déjà européens. En revanche, cibler ceux qui ont quitté l'école tôt, soit avant que ces programmes ne démarrent, produirait un effet de rattrapage bien plus fort, notamment parce que les programmes d'échanges ont montré qu'ils étaient très efficaces pour se forger une identité européenne. Le problème, si l'on change de politique, risque de venir du facteur lobbys, comme nous l'avons expliqué au chapitre 6. Les établissements d'enseignement supérieur font en effet partie intégrante des politiques et des dispositifs actuels, alors qu'il n'existe pour ainsi dire aucun lobby qui fasse pression pour que l'expérience européenne constitue une seconde chance pour ceux qui n'ont pas fait d'études. Devrait-on instaurer un droit d'accès aux programmes de mobilité de l'UE ?

La réponse pourrait venir d'une stratégie à long terme allant bien au-delà des perspectives financières actuelles de l'Union européenne qui s'échelonnent de 2014 à 2020 : elle consisterait à faire en sorte que les dispositifs de mobilité reflètent davantage les sociétés européennes et à les rendre plus accessibles. Depuis la mise en place de l'État providence, la citoyenneté est associée à l'accès à un large éventail de droits soutenus par l'impôt. Devrait-on instaurer un droit européen semblable, l'UE et les gouvernements nationaux appuyant « le droit de tout citoyen européen d'avoir accès à un programme européen d'éducation ou d'échanges de jeunes », comme nous le suggérons dans les lignes directrices en fin d'ouvrage ? La Commission européenne souscrirait sans doute à un tel objectif étant donné qu'elle avait au départ baptisé le programme Erasmus +, courant de 2014 à 2020, « Erasmus pour tous ». Le dispositif actuel a vu son budget augmenter de 40 %, ce qui constitue un pas dans la bonne direction, mais il ne touchera que 4 millions de personnes. Si l'on introduisait petit à petit la possibilité pour tout citoyen européen d'avoir accès à un moment de sa vie à un tel dispositif, combien seraient-ils à en profiter, sur combien de temps et quelle proportion des coûts serait couverte ? La plupart des candidats appartiendraient sans doute à la tranche des 20-24 ans, soit à peu près 35 millions de personnes. Le coût pour le contribuable du programme actuel s'élève à environ 3 800 euros. En supposant que, sur une année donnée, 19 millions d'individus décidaient de profiter de ce droit européen, le coût s'élèverait à 70 milliards d'euros, soit à peu près la moitié du budget actuel de l'Union¹⁵. Il faudrait donc mettre en place un programme pilote afin de mesurer l'intérêt pour un tel droit, programme qui ne pourrait de toute façon entrer en vigueur qu'étape par étape.

13. Voir la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, disponible sur <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016803034e6>

14. Kuhn, T., "Why Educational Exchange Programmes Miss Their Mark: Cross-Border Mobility, Education and European Identity", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 50, 2012, p. 994-1010.

15. Un budget européen qui offrirait un tel droit aux citoyens pourrait fonctionner sur la base de contributions directes de la part des contribuables grâce à la mise en place d'un nouvel impôt européen. Certains estiment qu'il faudrait établir un lien direct entre les contribuables et le budget de l'Europe pour que ces derniers aient davantage le sentiment d'être des citoyens européens.

Devrait-on créer une carte commune de citoyen européen ?

Outre leur portée limitée et inégale, ces programmes présentent également l'inconvénient de ne pas s'apparenter à un droit lié à la citoyenneté puisqu'on n'y a pas directement accès. C'est l'institution éducative ou l'organisme chargé des programmes d'échanges européens qui fait les demandes au nom des individus. L'idée d'une carte de citoyenneté européenne n'est pas nouvelle et ne fait pas l'unanimité étant donné les risques qu'elle présente en matière de protection des données. Les différences entre les États membres posent également problème puisque, dans certains, la carte d'identité est obligatoire – une minorité étant opposée à cette solution – et que les cartes elles-mêmes sont tantôt électroniques et équipées de dispositifs de sécurité modernes, tantôt plus classiques¹⁶. Certains font pression pour une harmonisation des caractéristiques des cartes d'identité qui sont utilisées comme documents de voyage dans l'espace Schengen à la place des passeports. En 1996, un panel de haut niveau sur la libre circulation des personnes, présidé par Simone Veil, a recommandé la mise en service d'une carte de citoyenneté européenne non obligatoire et limitée aux résidences de courte durée et aux soins de santé d'urgence. Cette proposition n'a pas été reprise par la Commission qui a considéré qu'aucune carte spéciale n'était nécessaire en cas de séjour de courte durée. Mais les citoyens européens qui se déplacent sont confrontés à des dispositifs nationaux très différents les uns des autres et doivent satisfaire à nombre croissant d'exigences pour obtenir un numéro d'identification ou s'enregistrer comme travailleurs dans le pays d'accueil. Ce sont autant de barrières supplémentaires à la liberté de circulation.

16. En mars 2010, la présidence du Conseil a envoyé un questionnaire aux États membres de l'UE et aux pays appartenant à ce que l'on appelle le « Comité mixte » qui fait partie de Schengen (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse) afin d'établir « un état des lieux concernant la carte d'identité électronique » (rapport *State of play concerning the electronic identity card in the EU Member States*).

Une carte de citoyenneté européenne permettrait de faire valoir ses droits, d'entrer en contact avec l'Union européenne et de prouver qu'on en est membre :

- Elle serait la preuve, pour les autorités nationales, que l'on dispose de droits européens et éviterait que l'on doive fournir les originaux des documents et la traduction des certificats ; cela réduirait considérablement la paperasserie et ferait économiser du temps et de l'argent aux citoyens comme aux administrations nationales. Il faudrait toutefois y faire figurer davantage d'informations que sur la carte européenne d'assurance-maladie, avec la mention de l'état civil, des autres droits sociaux, ainsi que des diplômes universitaires et des qualifications professionnelles.
- Elle permettrait de contacter plus facilement les institutions de l'Union européenne ou les États membres lorsqu'ils appliquent le droit européen ; elle pourrait ainsi servir à soutenir une initiative citoyenne.
- Elle serait la preuve que l'on est en droit, au moment de son choix, de bénéficier d'un programme européen éducatif, de formation ou d'échanges de jeunes.
- Enfin, cette carte permettrait de répondre à la nécessité d'accompagner la citoyenneté européenne d'un symbole, comme cela se fait avec toutes les citoyennetés. Un lien avec la citoyenneté nationale pourrait figurer dessus. Il pourrait, par exemple, s'agir d'une carte d'identité nationale d'un côté et européenne de l'autre.

UN MOUVEMENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN FAVEUR DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE EST-IL ENVISAGEABLE ?

Il est parfaitement compréhensible que, face à des questions sur les initiatives ou sur les droits européens qui ont trait aux politiques de l'Europe, les individus se sentent encore plus démunis qu'ils ne le seraient face à des questions nationales. Ils ont donc besoin de partager leurs préoccupations, si possible au-delà des frontières nationales, d'être soutenus par les organisations de la société civile en

place ou d'en créer qui puissent les escorter dans l'arène européenne et leur permettent de suivre leur problématique au travers du calendrier européen. Lorsque la citoyenneté européenne a été introduite dans les négociations qui ont conduit au traité de Maastricht, ce n'était aucunement la conséquence d'une demande émanant de la société civile. On a au contraire enregistré très peu de débats autour de l'initiative du gouvernement espagnol au sein ou en dehors des institutions européennes. Ils sont venus plus tard : lors de la ratification du traité et lors de l'examen de la législation sur le droit de vote aux élections locales et européennes. C'est la perspective de développement de politiques autres ou nouvelles dans le traité de Maastricht qui a suscité l'attention des organisations de la société civile : de nouvelles associations se sont alors créées autour de la santé publique ou de la culture, ou bien elles ont fait des propositions pour développer d'autres politiques sectorielles. Le gouvernement espagnol a proposé d'établir un lien entre la citoyenneté de l'Union et ces politiques en faveur d'une Europe des citoyens, mais celui-ci ne s'est jamais matérialisé. Avec le recul, les mouvements de la société civile, qui, à l'époque, accordaient beaucoup d'attention au processus décisionnel européen et au nouveau traité en prise directe avec leurs préoccupations sectorielles, auraient dû s'intéresser davantage à la citoyenneté de l'Union. L'explication tient au fait que, en vertu de la hiérarchie des traités et de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, la citoyenneté de l'Union bénéficie d'un socle juridique plus solide que les politiques citoyennes plus timorées. Nous nous sommes déjà prononcés sur ce point.

Il n'est toutefois pas facile pour les organisations de la société civile de se préoccuper de citoyenneté. Lorsqu'elles le font, elles courent le risque de percevoir la question à travers le prisme d'une communauté particulière dont elles défendent les intérêts, ou comme une problématique isolée. Les groupes de la société civile ne sont jamais aussi efficaces que lorsqu'ils défendent une cause ciblée ; les thèmes génériques comme celui-ci relèvent davantage de larges coalitions. Ce qui ne signifie pas que la société civile ne doit pas s'occuper de la citoyenneté européenne, bien au contraire. La plupart des groupes citoyens revendiquent d'ailleurs la paternité de la première citoyenneté transnationale qui ait jamais existé. Mais étant donné le traitement fragmenté que les institutions de l'UE réservent à la citoyenneté

européenne, les organisations de la société civile sont d'autant plus enclines à traiter la partie du problème la plus directement liée à leur domaine d'action. Certaines se préoccupent avant tout de liberté de circulation et de programmes d'échanges. Pour la majorité, il s'agit d'abord d'une question de principe. Lors de l'introduction de la citoyenneté de l'Union dans le traité de Maastricht, la seule exigence importante de la société civile, et notamment des organisations de défense des droits de l'homme et des migrants, a porté sur l'extension de la citoyenneté européenne aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un État membre. La société civile se mobiliserait sans doute en masse si des avancées étaient faites en direction d'une citoyenneté transnationale plus inclusive. Pour d'autres, enfin, la citoyenneté européenne sert de base à un programme de réformes pour plus de transparence, de participation et de démocratie. Mais il s'agit là d'organismes différents des organes non gouvernementaux qui s'occupent d'éducation à la citoyenneté et de diversité linguistique ou culturelle. Étant donné qu'elle a été initiée d'en haut et qu'elle n'a pas de cadre holistique, la citoyenneté européenne se retrouve aujourd'hui tirée dans différentes directions par la société civile. C'est une constatation importante si l'on estime qu'elle s'est développée au cours de la dernière génération, mais qu'elle a atteint une certaine limite. Les institutions européennes auraient pu faire plus, mais au vu de la résistance des gouvernements nationaux qui protègent jalousement leurs prérogatives en matière de citoyenneté, les étapes à venir dépendent davantage des citoyens et de la société civile. Comme l'indique la définition de la citoyenneté figurant au début de ce chapitre, ils ont le devoir de mettre en avant et de soutenir ce qui a été accompli jusqu'ici, « y compris le bien que représente la citoyenneté démocratique ». Une initiative citoyenne européenne pourrait, par exemple, être le bon moyen de souligner la nécessité de renforcer la citoyenneté européenne. Dans cet esprit, l'ECIT propose une initiative citoyenne européenne portant sur une citoyenneté inclusive et à grande échelle¹⁷. La Commission devrait être invitée à faire des

17. Cette proposition peut être considérée comme une conséquence de l'Alliance pour l'Année européenne des citoyens (EYCA) qui a rassemblé les principales associations nationales et européennes de l'Année européenne des citoyens 2013.

propositions en vue d'une approche plus holistique de la citoyenneté européenne au sens de l'article 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En vue du rapport prévu pour 2019, elle devrait lancer un sondage d'opinion et un processus participatif dans toute l'Europe afin de prendre connaissance de ce que les individus pensent de cette première citoyenneté transnationale moderne et de leurs recommandations pour l'avenir. Ces dernières devraient être examinées par une convention organisée par la Commission et composée de militants de la société civile, d'universitaires et de décideurs politiques. La portée et les limites de la citoyenneté européenne doivent être clairement exposées. D'un côté, elle ne doit en aucun cas remplacer la citoyenneté nationale. De l'autre, afin de clarifier ce qu'est la citoyenneté européenne et de la rendre plus populaire, ses éléments épars doivent être rassemblés, comme l'indique l'ECIT dans le « Projet de lignes directrices sur les droits, l'engagement et la confiance des citoyens européens ». Ces lignes directrices et la demande faite à la Commission se caractérisent par trois grands axes :

- faire appliquer de façon plus efficace les droits des citoyens européens et la Charte des droits fondamentaux afin notamment de garantir une égalité de traitement et une protection contre toutes les formes de discrimination ;
- permettre la création d'une infrastructure dans tous les États membres afin de mettre en place une sphère publique européenne dans laquelle la participation des citoyens deviendra un pilier du processus décisionnel de l'UE ;
- faciliter l'accès à la citoyenneté européenne afin que toute personne soit en droit de devenir un étudiant Erasmus à un moment ou à un autre de sa vie.

Dans quelle mesure la citoyenneté européenne fait-elle l'objet d'un soutien de la part de la société civile ? Ce soutien intervient de façon fortuite et parcellaire, mais il est loin de répondre aux besoins. Les obstacles à la création d'un mouvement de la société civile en faveur de la citoyenneté européenne, auxquels nous avons déjà fait référence, sont les suivants :

La structure organisationnelle interne. Les organisations de la société civile qui opèrent au niveau européen sont généralement constituées d'associations nationales et n'ont pas de membres

individuels. En l'absence d'une communication plus poussée au sujet de l'Europe, les perspectives d'impliquer véritablement des membres ou des soutiens individuels sont très faibles. N'oublions pas non plus le risque, évident, qu'avec la professionnalisation de ces organisations et leur volonté d'égaliser le pouvoir des lobbys de producteurs ou des lobbys commerciaux, dotés de plus de ressources, les défenseurs de l'intérêt public ne fassent peu à peu partie du système et ne se coupent de la base.

Des structures organisationnelles nationales et régionales différentes. Il n'est pas facile de repérer les personnes qui partagent les mêmes préoccupations et qui pourraient former des alliances transnationales au milieu d'organes tantôt focalisés sur une seule problématique, tantôt généralistes, laïques ou religieux, nationaux ou régionaux. Malgré leur indépendance, les associations ont des modes de fonctionnement qui reflètent les différences que l'on peut rencontrer en Europe entre les structures étatiques et régionales. La plupart des organisations de la société civile traitent de questions qui n'ont pas de frontières, mais sont elles-mêmes le produit de la citoyenneté nationale.

La diversité. La société civile européenne en devenir se caractérise par sa diversité et sa fragmentation. Ces particularismes s'intensifient avec les crises économiques, car les organisations expérimentent de nouvelles façons d'assurer leur pérennité et de répondre aux besoins et aux inégalités, en constante augmentation dans la société. On assiste à la naissance de structures hybrides à but non lucratif et inspirées des entreprises sociales.

Le développement des communautés locales et l'innovation sociale sont au programme. Jamais auparavant on n'avait constaté une telle variété de mouvements protestataires et d'initiatives innovantes qui exploitent pleinement les médias sociaux pour bousculer les structures plus traditionnelles. Certains mouvements radicaux nouveaux pourraient faire des propositions concernant la citoyenneté européenne, mais ce phénomène reste difficile à prévoir.

Des points de vue différents sur l'Europe. Dans ce contexte mouvant, on observe également des changements d'attitude vis-à-vis de l'Europe, les organisations sans but lucratif étant influencées par certains courants politiques, qu'il s'agisse des eurosceptiques ou des mouvements favorables aux réformes en Europe, et par les

relations changeantes de leur propre pays avec l'UE. La faiblesse de l'Union européenne face aux crises à répétition, les politiques d'austérité et la mise à l'écart de la société civile ont dissuadé certaines organisations de s'impliquer.

C'est donc une chose de dire que la citoyenneté européenne a besoin de sa propre société civile, mais c'en est une autre de localiser les éléments qui la constitue et *a fortiori* de les assembler. Le processus a été facilité par l'Année européenne des citoyens 2013 qui a permis à la société civile de développer ses propres réflexions sur l'avenir de l'Europe et de la citoyenneté européenne. Le manifeste de 25 pages de l'Alliance pour l'Année européenne des citoyens (EYCA), ainsi que le Pacte citoyen, un document de 100 pages produit par Alternatives européennes, et une grande partie de cet ouvrage constituent des pas en direction d'une citoyenneté égalitaire plus inclusive. Comme l'indique l'EYCA dans son introduction à son programme politique : « Nous avons plaidé pour que la citoyenneté devienne une dimension transversale des politiques européennes et une priorité clé dans tous les champs d'intervention communautaire afin d'aller vers une Union européenne (UE) véritablement respectueuse des citoyens, qui ne se limiterait plus à la seule dimension économique. Pour nous, la citoyenneté de l'UE ne s'arrête pas aux droits individuels mais doit être ancrée sur des valeurs qui permettent aux citoyens européens de participer à un projet européen partagé¹⁸. »

Malgré les difficultés existantes, un mouvement de la société civile en faveur de la citoyenneté européenne pourrait voir le jour et comblerait un manque. C'est le seul titre dans les traités auquel n'est associé aucun groupe de défense, aucune coalition ni organisation parapluie s'appuyant sur des réseaux spécialisés au niveau européen. On observe des différences marquées entre les organisations impliquées, y compris parmi celles qui représentent directement les citoyens européens.

18. EYCA, *Il s'agit de nous, il s'agit d'Europe ! Pour une citoyenneté européenne démocratique*, 2013, p. 1. Disponible sur <http://civic-forum.eu/publication/view/alliance-pour-lannee-europeenne-des-citoyens-eyca>

• À l'origine, les citoyens européens de même nationalité qui vivaient dans un autre État membre se sont constitués en associations (il s'agissait au début des Italiens, puis le phénomène s'est étendu aux Portugais et, aujourd'hui, il concerne les Polonais et les Roumains). Certains groupes s'apparentent à des clubs culturels quand d'autres s'occupent davantage de défendre les droits de leurs membres. Des médias en langue étrangère y sont associés. On note paradoxalement moins de coopération au niveau européen entre les associations d'individus faisant souvent valoir leurs droits européens et résidant de façon permanente dans un autre État membre que dans d'autres secteurs de la politique de l'UE, et ce malgré le fait qu'elles ont beaucoup de choses en commun et sont liées au même cadre réglementaire ; celui-ci n'est toutefois pas appliqué de la même façon dans tous les États membres. Il arrive que ces associations portent leur problématique devant la commission des pétitions du Parlement européen ou demandent à la Commission d'entamer des procédures d'infraction à l'encontre d'un État membre dans lequel elles résident ; elles sont en effet conscientes que le fait de grouper les plaintes individuelles avec l'appui d'une association est le plus sûr moyen de se faire entendre au niveau européen. L'association « Les Européens dans le monde » regroupe les associations par exemple pour les Français à l'étranger ou les Danois dans le monde.

• Ensuite, les fils et les filles de la première génération de citoyens européens ont, semble-t-il, une vision différente des organisations de la société civile, et préfèrent former des clubs ou des associations de citoyens européens de nationalités différentes. On commence à en voir dans les universités ou les grandes villes. Pour ceux qui sont passés par Erasmus, il semble plus naturel de constituer des mouvements inspirés de la liberté de circulation : Alternatives européennes, Café Babel ou Citoyens pour l'Europe sont l'illustration de ce phénomène récent. Il ne fait aucun doute que ce type d'organisations de la société civile, qui naissent directement de la pratique de la citoyenneté européenne et laissent de côté la citoyenneté nationale, sont amenées à se développer, mais elles comptent peu de membres et ont une faible capacité à mobiliser. Cela est flagrant lorsque

L'on observe un certain nombre d'initiatives citoyennes, telles que Fraternité 2020, lancées par des eurostars. L'un des moyens de stimuler le débat autour de la citoyenneté européenne serait d'organiser des cercles de discussion dans les universités où des étudiants de différentes nationalités sont présents en grand nombre et de susciter l'engagement nécessaire en faveur d'une approche multidisciplinaire.

- Enfin, il existe une catégorie d'organisations qui se considèrent davantage en faveur de la citoyenneté européenne que comme « relevant » de la citoyenneté européenne. Il s'agit des agences de conseil et de soutien qui fournissent des informations ou mettent sur pied des programmes d'échanges européens. Elles se répartissent entre les trois composantes que sont les droits, l'engagement et la confiance :

Les droits : il s'agit des antennes de conseil ou des antennes juridiques, et notamment de celles qui traitent des questions en lien avec les migrations ; elles ont pu constater depuis les différents élargissements de l'UE que le nombre de plaintes a augmenté, en particulier celles qui sont déposées par des citoyens européens vulnérables. Le réseautage et les échanges entre ces antennes se développent, mais elles manquent d'autorité morale et de ressources. Il existe également un certain nombre de réseaux créés spécialement par la Commission européenne pour venir en aide aux citoyens européens (à savoir des centres consacrés aux consommateurs européens ou des organisations de défense des droits des migrants, des bureaux de conseil des citoyens ou des centres juridiques qui s'occupent entre autres des droits européens).

L'engagement : on observe l'implication, à plein-temps ou dans le cadre d'autres activités, d'un réseau dense d'associations européennes, dont certaines sont spécialisées dans la liberté de l'information, la transparence ou la gouvernance européenne (citons Statewatch, le Corporate Europe Observatory ou Finance Watch).

La confiance : une communauté d'intérêt s'est formée autour des expériences européennes en matière de délibérations citoyennes, comme nous l'avons déjà vu. Le regroupement des régimes d'initiatives citoyennes avec consultation par les institutions a eu pour effet de créer une « communauté ICE »

constituée d'experts et de groupes prodémocratie, ainsi que d'organiseurs d'initiatives. Des organismes tels que le Forum civique européen travaillent dans le domaine de l'éducation non formelle à la citoyenneté.

- Pour finir, les militants de la société civile mettent parfois en avant de nouvelles façons de structurer la citoyenneté européenne. Malgré l'accaparement des institutions de l'UE par la gestion à court terme des crises, ou grâce à cela, on assiste à une forme d'effervescence au sein de la société civile et à une prolifération des débats citoyens participatifs au sujet de l'avenir de l'Europe, notamment chez les jeunes générations. L'accent est mis non pas tant sur la liberté de circulation des personnes, un droit désormais acquis, que sur la suppression des barrières au partage transnational du développement communautaire local et des pratiques de participation citoyenne¹⁹.

Dans ce chapitre, nous nous sommes intéressés à la création d'une citoyenneté européenne pour tous au sein d'un contexte élargi. Des forces plus conséquentes pourraient à ce titre être mobilisées : des professionnels de l'éducation civique en et hors milieu scolaire, les nombreux réseaux européens qui s'occupent de programmes culturels ou de programmes d'éducation et de formation à destination des jeunes, ainsi que certains réseaux universitaires qui ont mis en place une réflexion au sujet de la citoyenneté européenne sous l'angle juridique, politique et sociologique²⁰.

La naissance d'un mouvement de la société civile destiné à soutenir la citoyenneté européenne et à prendre l'initiative de son développement se heurte à d'importantes difficultés liées à la diversité

19. L'organisation Alternatives européennes constitue un bon point de départ pour explorer les liens existants vers ces mouvements et prendre connaissance d'une approche plus radicale de l'avenir de l'Europe et de la citoyenneté transnationale active. Pour en savoir plus : <https://euroalter.com/fr/>

20. Le site Internet de l'EUDO, de l'Institut universitaire européen de Florence, constitue un bon point de départ pour l'examen des réseaux universitaires (voir www.eui.eu/Projects/EUDO/Home.aspx). Très instructif également : *The Development of European Identity/Identities: Unfinished Business*, qui fait la synthèse de 21 programmes financés par la Commission européenne via son programme de recherche (voir https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/development-of-european-identity-identities_en.pdf). Il s'agit du document de travail relatif à la conférence sur ce thème qui s'est tenue le 9 février 2012.

des approches et des méthodes organisationnelles. Ce mouvement ne pourra prendre la forme d'une vaste coalition inclusive que si la citoyenneté européenne est abordée sous plusieurs angles différents. Il dépend également d'une « socialisation » plus poussée des citoyens européens. Toutefois, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4 sur les défis que rencontre la citoyenneté européenne, le développement de cette dernière dépend plus aujourd'hui de la société civile que des institutions européennes. Le processus de constitution d'une vaste coalition pourrait être lancé à l'occasion d'une « université d'été » constituée de militants de la société civile, d'universitaires et de décideurs politiques. Pareille initiative, ô combien nécessaire, demandera toutefois du temps et des ressources.

CONCLUSION

Cet ouvrage propose un certain nombre de réformes qui devraient permettre de bâtir une citoyenneté transnationale plus holistique : « Nous devons combler le fossé dans lequel se trouve la citoyenneté européenne¹. » Tant que nous ne rassemblerons pas les éléments épars qui la constituent autour des notions de droits, d'engagement et de confiance, elle continuera à être écartelée entre plusieurs directions. En outre, son développement va rester incertain, alors même que ses fondements historiques et juridiques sont plus solides qu'on ne le croit généralement.

La citoyenneté européenne doit être mieux définie afin de relever les défis de l'eurosepticisme et de la montée des nationalismes, auxquels elle offre un contrepois naturel. Elle doit s'orienter vers la notion qu'en ont les citoyens ordinaires, à savoir un ensemble d'éléments interdépendants. Les droits à eux seuls ne suffiront pas à créer cette citoyenneté, car les individus ne peuvent se les approprier que s'ils ont participé à leur renforcement. De même, une citoyenneté reposant sur la participation mais dépourvue de droits serait considérée comme bien intentionnée mais inefficace, étant donné les difficultés pratiques que pose la création d'une sphère publique transnationale. Enfin, ni les droits ni la participation ne peuvent réellement être envisageables sans un sentiment d'appartenance élargi et sans une citoyenneté synonyme de statut égalitaire. « Les trois composantes de la citoyenneté s'envisagent ensemble ou pas du tout². »

Les lignes directrices proposées à la fin de cet ouvrage concordent avec l'approche plus dynamique de la citoyenneté européenne qui se dégage de l'analyse des propositions initiales faites par le gouvernement espagnol lors des négociations sur le traité de Maastricht.

1. Keating, A., "Educating Europe's citizens: Moving from national to post-national models of educating for European citizenship", *Citizenship Studies*, vol. 13, n° 2, 2009, p. 135-151. DOI:10.1080/13621020902731140.

2. Bellamy, R., *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

La Commission européenne évolue elle aussi dans cette direction, comme en témoigne son idée de guichet unique, véritable point de référence où les individus pourront obtenir au moins les premières réponses aux questions qu'ils se posent sur l'Europe. Cette idée présente également l'avantage d'éviter que les décideurs politiques, comme ils en ont l'habitude, ne s'en remettent à la dernière réforme en date destinée à renforcer la participation ou la transparence et ne soient déçus par le résultat. Les mesures isolées ne suffisent jamais ; seul un ordre du jour transsectoriel est susceptible de fonctionner. Cette approche ne doit toutefois pas être perçue comme une tentative de créer une citoyenneté européenne plus bureaucratique, mais bien comme une volonté de définir plus clairement ce qu'elle est et ce qu'elle peut devenir. Il n'y a aucune raison pour qu'une telle métastructure dissuade les individus de se spécialiser et de lancer des initiatives. Comme nous le suggérons au point 24 des lignes directrices, une approche plus holistique pourrait s'accompagner de lignes directrices plus détaillées facilitant l'accès transfrontalier des citoyens aux biens et aux services ou ciblant certains groupes de la société.

La proposition de clarification de la citoyenneté européenne grâce au rassemblement de ses éléments épars ne doit pas être perçue comme scolaire ou éloignée des préoccupations quotidiennes des individus au sujet de l'Europe. Au contraire, comment la citoyenneté, qui touche à des aspects très différents de nos vies, pourrait-elle être perçue autrement que comme un tout ? Une citoyenneté européenne plus affirmée qui ose dire son nom permettra aux symboles de l'Europe de mieux affirmer leur identité et les rendra plus populaires. Si une équipe européenne de golf peut battre une équipe américaine lors de la Ryder Cup, un jour une équipe européenne pourra battre une équipe de l'hémisphère Sud en rugby ou d'Amérique latine en football.

Nous souhaitons avant tout insister sur le fait que le processus d'élaboration des lignes directrices, qui deviendront peut-être un jour légalement contraignantes, n'a de sens que s'il est pris en charge par les citoyens eux-mêmes et s'accompagne d'un programme de réformes. Nombre de celles proposées ici ne sont pas nouvelles ; soit elles ont été mises en œuvre, mais doivent être approfondies ; soit elles ont été préconisées par des organisations de la société

civile et des responsables politiques, mais il reste à les inscrire à l'ordre du jour. L'avantage, lorsque l'on envisage un programme de réformes sous l'angle d'une approche plus holistique, est que des propositions et des idées nouvelles voient le jour. Ces lignes directrices se décomposent selon les 12 points du plan d'action suivant :

- Adopter une approche de l'exercice des droits européens davantage préventive, collective et tournée vers la résolution des problèmes.
- Créer un fonds européen de solidarité pour la libre circulation.
- Octroyer tous leurs droits politiques aux citoyens européens.
- Adopter une approche plus inclusive de la citoyenneté européenne en permettant aux ressortissants des pays tiers résidant légalement dans un État membre d'y avoir accès.
- Garantir un engagement accru des citoyens dans les processus décisionnels de l'UE en rendant les dispositifs fondés sur le bénévolat obligatoires, conviviaux et multilingues.
- Établir une loi européenne garantissant le bon déroulement des pratiques citoyennes participatives, y compris sur le thème de la citoyenneté européenne.
- Faciliter l'utilisation des initiatives citoyennes grâce auxquelles plus d'un million de citoyens peuvent modifier la législation européenne.
- Encourager la constitution d'un mouvement de la société civile pour la citoyenneté européenne.
- Instaurer le droit d'être informé et introduire l'éducation à la citoyenneté européenne dans les écoles.
- Créer, étape par étape, un droit pour tous les citoyens européens de participer à un programme d'échanges européen.
- Instaurer une carte de citoyenneté européenne qui facilitera l'exercice des droits européens et le soutien aux initiatives européennes et permettra de faire valoir ces droits.
- Réformer l'article 25 du TFUE afin que le processus décisionnel classique puisse être utilisé pour renforcer la citoyenneté européenne.

En étant mieux définie et accompagnée d'un ambitieux programme de réformes, une citoyenneté européenne à plus grande échelle peut avoir pour effet de faire perdurer une Union européenne différente.

BIBLIOGRAPHIE

- > ANGLMAYER I., *Implementation of the European Citizens' Initiative: The Experience of the first three years*, service de recherche du Parlement européen, Bruxelles, 2015.
- > ARAUZO E., HOEDEMAN O., TANSEY R., *Rescue the Register! How to make EU lobby transparency credible and reliable* [en ligne], Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), juin 2013. Disponible sur www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Rescue_the_Register_report_25June2013.pdf
- > BARCA F., *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* [en ligne], 2009. Disponible en anglais sur http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- > BELLAMY R., "The liberty of the moderns: Market freedom and democracy within the EU", *Global Constitutionalism*, vol. 1, n°1, mars 2012, p. 141-172. DOI: 10.1017/S2045381711000086.
- > BELLAMY R., *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- > BELLAMY R., CASTIGLIONE D., SHAW J. (eds), *Making European Citizens: Civic Inclusion in a Transnational Context*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.
- > BELOT M., EDERVEEN S., "Cultural and institutional barriers in migration between OECD countries", Mimeo, 2006.
- > BERG J., FREUND D., "Legislative footprint: What's the real influence of lobbying?" [en ligne], Transparency International EU Office, 2015. Disponible sur www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/03/The-EU-Legislative-Footprint.pdf
- > BERTSOU E., *The 2014 European Parliament elections: A victory for European Democracy?*, LSE "Europe in question", Discussion Paper Series, 2014.
- > BESSON S., UTZINGER A., "Introduction: Future Challenges of European Citizenship – Facing a Wide-Open Pandora's Box", *European Law Journal*, vol. 13, n° 5, septembre 2007, p. 573-590.
- > BEUCITIZEN, "Social rights of EU migrant citizens: A comparative perspective", 2015. Disponible sur http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/Deliverable-6.1_final1.pdf
- > CARRERA S., "The Framing of the Roma as Abnormal EU Citizens: Assessing European Politics on Roma Evictions and Expulsions in France", in E. Guild (ed.), *The Reconceptualization of European Union Citizenship*, Leyde, Brill Nijhoff, 2014, p. 33-63.
- > COMMISSION EUROPÉENNE, « COM(2015) 671 final du 15.12.2015 sur l'instauration de gardes-côtes et de gardes-frontières européens » [en ligne]. Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015PC0671&rid=1>

- > COMMISSION EUROPÉENNE, «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – un enjeu prioritaire pour l'UE» (COM(2015), Strasbourg, le 19.05.2015) [en ligne]. Disponible sur http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_fr.pdf
- > COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport de la Commission sur l'application en 2013 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (COM(2014) 619, 2014) [en ligne]. Disponible sur http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/rapport_2013/com-2014-619_fr.pdf
- > COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union* [en ligne], 2013. Disponible sur http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013eucitizenshipreport_fr.pdf
- > COMMISSION EUROPÉENNE, «COM(2013) 0837 final. Libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille : cinq actions pour faire la différence» [en ligne]. Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0837&from=en>
- > COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (COM(2011) 585 final du 28.9.2011) [en ligne], 2011. Disponible sur www.parliament.bg/pub/ECD/110928COM_2011_585_FR_ACTE_f.pdf
- > COMMISSION EUROPÉENNE, *New Europeans*, Eurobaromètre spécial [en ligne], avril 2011. Disponible sur http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf
- > COMMISSION EUROPÉENNE, *La Mémoire des crimes commis par les régimes totalitaires en Europe* (COM(2010) 788 final du 22.12.2010) [en ligne], décembre 2010. Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0783&from=EN>
- > COMMISSION EUROPÉENNE, INSTITUT DES SCIENCES HUMAINES, BIEDENKOPF K., GEREMEK B., MICHALSKI K., *The Spiritual and Cultural Dimension of Europe* [en ligne], Vienne/Bruxelles, octobre 2004. Disponible sur ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/citizens/docs/citizens_michalski_091104_report_annexes_en.pdf
- > COMMISSION EUROPÉENNE, «COM(2001) 0506 final. Troisième rapport de la Commission sur la citoyenneté de l'Union» [en ligne]. Disponible sur <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/FR/1-2001-506-FR-F1-1.pdf>
- > CONSEIL EUROPÉEN, Rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents 2013, 2013.
- > CONSEIL EUROPÉEN, «Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté [en ligne]», 1968. Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31968R1612&from=en>
- > DHÉRET C., LAZAROWICZ A., NICOLI F., PASCOUAT Y., ZULEEG F., *Making progress towards the completion of the single European labour Market* [en ligne], document d'analyse n° 75 de l'EPC, European Policy Centre, mai 2013. Disponible sur www.epc.eu/documents/uploads/pub_3529_single_european_labour_market.pdf
- > DUFF A., «La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen» [en ligne], tribune, 22 octobre 2010. Disponible sur www.institutdelors.eu/011-2243-La-democratie-post-nationale-et-la-reforme-du-Parlement-europeen.html
- > EURYDICE, *Citizenship Education in Europe* [en ligne], Bruxelles, Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture (EACEA), 2012. Disponible sur <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/>
- > EYCA, *Il s'agit de nous, il s'agit d'Europe ! Pour une citoyenneté européenne démocratique* [en ligne], 2013, p. 1. Disponible sur <http://civic-forum.eu/publication/view/alliance-pour-lannee-europeenne-des-citoyens-eyca>
- > FREVERT U., "How to become a good European citizen: present challenge and past experiences", in Georgi, V. B. (ed.), *The Making of Citizens in Europe: New Perspectives on Citizenship Education*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2008, p. 37-51.
- > GEORGI V. B., *The Making of Citizens in Europe: New Perspectives on Citizenship Education*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2008.
- > GOUDAPPEL F., *The Effects of EU Citizenship: Economic, Social and Political Rights in a Time of Constitutional Change*, La Haye, TMC Asser Press, 2010.
- > GREENWOOD J., DREZER J., "The Transparency register: A European vanguard of strong lobby regulation?", *Interest Group & Advocacy*, vol. 2, avril 2013, p. 139-162. DOI: 10.1057/iga.2013.3.
- > GUILD E., *The European Union after the Treaty of Lisbon: Fundamental Rights and the EU Citizenship* [en ligne], CEPS, "Liberty and Security in Europe", juillet 2010, Global Jean Monnet / European Community Studies Association World Conference, 25-26 mai 2010.
- > HABERMAS J., *La Constitution de l'Europe*, Gallimard, 2012.
- > HELD D., *Models of Democracy*, 3^e éd., Cambridge, Polity Press, 2006.
- > HEREMANS T., *Public access to documents: Jurisprudence between principle and practice (between jurisprudence and recast)*, Egmont Paper n° 50, Bruxelles, Academia Press for Egmont – The Royal Institute of International Relations (Institut royal des relations internationales), septembre 2011.
- > HILLEBRANDT Z. M., CURTIN D., MEIJER A., "Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis", *European Law Journal*, vol. 20, n° 1, janvier 2012, p. 1-20. DOI: 10.1111/eulj.12051.
- > HIX S., *What's Wrong With the European Union and How to Fix It*, Oxford, Polity Press, 2008.
- > JACOBS F. G., "Citizenship of the European Union – A legal analysis", *European Law Journal*, vol. 13, n° 5, septembre 2007, p. 591-610.
- > KALDOR M., SELCHOW S., DEEL S., MURRAY-LEACH T., *The "bubbling up" of subterranean politics in Europe*, Civil Society and Human Security Research Unit, London School of Economics and Political Science, Londres, 2012.
- > KEATING A., "Educating Europe's citizens: Moving from national to post-national models

- of educating for European citizenship", *Citizenship Studies*, vol. 13, n° 2, 2009, p. 135-151. DOI:10.1080/13621020902731140.
- > KRITZINGER S., "European Identity Building from the Perspective of Efficiency", *Comparative European Politics*, vol. 3, 2005, p. 50-75.
- > KUHN T., "Why Educational Exchange Programmes Miss Their Mark: Cross-Border Mobility, Education and European Identity", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 50, 2012, p. 994-1010.
- > MAAS W., "The Evolution of EU Citizenship", in Meunier S., McNamara K. R. (eds), *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, vol. 8: *The State of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 231-247.
- > MAAS W., "Challenges of European Citizenship", article présenté lors de la 102^e réunion annuelle de l'American Political Science Association, Philadelphie, 1^{er} septembre 2006.
- > MAAS W., "The Genesis of European Rights", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n° 5, 2005, p. 1009-1025.
- > McNAMARA K., *The Politics of everyday Europe: Constructing Authority in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- > MASLOWSKI S., "The Expulsion of European Union Citizens from the Host Member State: Legal Grounds and Practice", *Central and Eastern European Migration Review* [en ligne]. Disponible sur www.ceemr.uw.edu.pl/vol-4-no-2-december-2015/articles/expulsion-european-union-citizens-host-member-state-legal-grounds
- > MÉDIATEUR EUROPÉEN, *Rapport annuel 2014* [en ligne], 2014. Disponible sur www.ombudsman.europa.eu/fr/activities/annualreport.faces;jsessionid=92FD1D33D90CBA7D27F38DAF85D8E9Bo
- > MORO G. (ed.), *The Single Currency and European Citizenship: Unveiling the Other Side of the Coin*, New York, Bloomsbury, 2013.
- > PARLEMENT EUROPÉEN, *Rapport annuel 2013 du Parlement européen sur l'accès du public aux documents (règlement (CE) n°1049/2001 – article 17)* [en ligne], 2013. Disponible sur www.europarl.europa.eu/register/pdf/rapport_annuel_2013_FR.pdf
- > PATEMAN C., "Participatory Democracy Revisited", *Perspective on Politics*, vol. 10, n° 1, mars 2012, p. 7-19. DOI: 10.1017/S1537592711004877.
- > PEREZ-DIAZ V., cité dans Warleigh A., "Making Citizens from the Market? NGOs and the Representation of Interests", in Bellamy R., Castiglione D., Shaw J. (eds), *Making European Citizens: Civic Inclusion in a Transnational Context*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p. 118-133.
- > PIRIS J. C., *The Future of Europe: Towards a Tow-Speed EU?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- > RASMUSSEN M. K., *Lobbying the European Parliament: A Necessary Evil*, CEPS Policy Brief n° 242, 10 mai 2011.
- > RECCHI E. et al., *The Europeanisation of Everyday Life: Cross-Border Practices and Transnational Identities among EU and Third-Country Citizens*. Final Report [en ligne], Eurocross, juin 2014. Disponible sur www.eucross.eu/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=8:the-eucross-project&catid=14:home&Itemid=160
- > RECCHI E., FAVELL A. (eds.), *Pioneers of European Integration: Citizenship and Mobility in the EU*, Chettenham, Edward Elgar Publishing Ltd., 2009.
- > RISO S. S., OLIVIER J. E., ANDERSEN T., *Labour Migration in the EU: recent trends and policies*, Eurofound, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2014. Également disponible en ligne sur www.eurofound.europa.eu/publications/report/2014/eu-member-states/labour-market-social-policies/labour-mobility-in-the-eu-recent-trends-and-policies
- > Schmitt H. H., HOBOLT S. B., POPA S. A., "Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections", *European Union Politics*, 2015, p. 1-22.
- > SHAW J., *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, Institut universitaire européen (IUE), document de travail RSCAS 2010/60, San Domenico di Fiesole, IUE, 2010.
- > SINTOMER Y., HERBERG C., ROECKE A., "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, n° 1, 2008, p. 164-178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x.
- > TANSEY R., *New and improved? Why the EU Lobby Register still fails to deliver?* [en ligne], Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), 2015. Disponible sur <http://alter-eu.org/documents/2015/01>
- > TEGLAS P., "The European Citizens' Initiative – (Un)successful Tool of Deliberative Democracy; Present State and Future Perspectives" [en ligne], 2015. Disponible sur <http://ecit-foundation.eu/>
- > TINDEMANS L., « L'Union européenne: rapport de M. Leo Tindemans, Premier ministre de Belgique, au Conseil européen », *Bulletin des Communautés européennes*, 1/76, 1975.
- > VAN EIJKEN H., *European Citizenship and the Constitutionalisation of the European Union*, Utrecht, Utrecht University, 2014.
- > VAN OORSCHOT W., "Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states", *Journal of European Social Policy*, vol. 16, n° 1, 2006, p. 23-42.
- > VAN SCHENDELEN R., *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussels*, 4^e éd., Amsterdam, Amsterdam University Press, 2013.
- > WARLEIGH A., "Making Citizens from the Market? NGOs and the Representation of Interests", in Bellamy R., Castiglione D., Shaw J. (eds), *Making European Citizens: Civic Inclusion in a Transnational Context*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 118-133, 2006.

GLOSSAIRE DU CITOYEN EUROPÉEN AVISÉ

> A

Accès aux documents : en vertu de l'article 15 du TFUE, tout citoyen et résident d'un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions. Pour en savoir plus : http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_fr.htm.

Année européenne des citoyens : l'Union européenne encourage différentes thématiques en décrétant une « année officielle ». 2013 a ainsi été l'Année des citoyens. Pour en savoir plus : <http://europa.eu/citizens-2013/about/>.

> B

Budget et financement par l'UE des programmes citoyens : « L'Europe pour les citoyens » est un programme en deux volets intitulés « Travail de mémoire européen » et « Engagement démocratique et participation civique ». Pour en savoir plus : https://eacea.ec.europa.eu/europe-pour-les-citoyens_fr/ecas.org/services/eu-funding-advice/ (en anglais).

> D

Directive sur la citoyenneté européenne : cette directive européenne 2004/38 fixe des objectifs et autorise chaque État membre à les mettre en œuvre *via* une législation nationale. Elle introduit un ensemble de droits à la libre circulation pour tout citoyen européen et sa famille. Pour en savoir plus : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:fr:PDF>.

Droits de l'homme : la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a son siège à Strasbourg, et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à Luxembourg. La première est garante de la Convention européenne des droits de l'homme, et la seconde de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Pour en savoir plus : www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c=fra
http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_fr.htm

> E

Erasmus + : ce programme offre davantage de possibilités d'aller étudier dans un autre État membre. L'UE propose également des programmes d'apprentissage tout au long de la vie. Pour en savoir plus : https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/Disclaimer_fr.

> I

Initiative citoyenne : selon le règlement (UE) n° 211/2011, une proposition législative peut être soumise à la Commission européenne à condition qu'elle ait recueilli au moins un million de signatures de la part de citoyens issus de sept États membres différents. Pour en savoir plus : <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=fr>.

Institutions de l'Union européenne et leur fonctionnement : des informations à ce sujet vous sont fournies dans l'un des 800 points proches de chez vous : http://europa.eu/index_fr.htm.

> J

Justice : la DG Justice possède un service consacré à la citoyenneté européenne. Pour en savoir plus : http://ec.europa.eu/justice/citizen/index_fr.htm.

> L

Libre circulation des ressortissants de l'UE : c'est l'un des principaux droits octroyés aux citoyens européens. Pour en savoir plus : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=fr>.

Livre blanc : c'est un document contenant des propositions d'action de l'UE dans un domaine spécifique. Les initiatives politiques importantes font désormais l'objet de « communications ». Pour en savoir plus : http://ec.europa.eu/white-papers/index_fr.htm.

Livre vert : le livre vert est un document publié par la Commission européenne dans le but de stimuler une réflexion et des consultations impliquant parties intéressées et citoyens sur des sujets spécifiques. Pour en savoir plus : http://ec.europa.eu/green-papers/index_fr.htm.

> M

Médiateur européen : cet organe indépendant enquête sur les plaintes des citoyens en matière de mauvaise administration de la part des institutions, agences et organes de l'UE. Pour en savoir plus : www.ombudsman.europa.eu/fr/home.faces

> O

ONG et société civile : une société civile active peut jouer un rôle clé en faveur de la citoyenneté européenne. Pour voir ce qui a déjà été fait :

ec.europa.eu/citizenship/index_fr.htm

www.citizensforeurope.eu/ (en anglais)

<http://civic-forum.eu/publication/view/alliance-pour-lannee-europeenne-des-citoyens-eyca>

<http://civic-forum.eu/>

> P

Pétitions adressées au Parlement européen : en vertu de l'article 227 du TFUE, tout citoyen européen a le droit d'adresser une plainte

ou une observation relatives à l'application de la législation européenne ou de demander au Parlement européen de prendre position sur un sujet. Pour en savoir plus :

www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/20150201PVL00037/P%C3%A9titions
www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0131+0+DOC+PDF+V0//FR

> Q

Quo vadis Europe ? : quantité de recherches universitaires portent sur l'avenir de l'Union européenne. Pour en savoir plus :

www.eu.thinktankdirectory.org/ (en anglais)
www.epin.org/new/home (en anglais)
www.ceps.eu/ (en anglais)
<https://euroalter.com/fr/>

> R

Registre de transparence : il fournit la liste des intérêts représentés au niveau européen. Les groupes d'intérêt doivent indiquer combien ils dépensent en lobbying et la nature de leurs activités. La Commission s'est engagée à ce que l'inscription à ce registre devienne bientôt obligatoire. Pour en savoir plus : <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=fr#fr>.

Règlement : un règlement européen est un acte législatif contraignant appliqué dans toute l'Union européenne. Le règlement n° 883/2004 a ainsi établi la coordination des systèmes de sécurité sociale. Pour en savoir plus : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:fr:PDF>.

> S

Subsidiarité : selon ce principe, l'Union agit uniquement dans les domaines qui relèvent de sa compétence exclusive et à la condition que son action soit plus efficace que si elle était menée à un niveau

inférieur. Pour en savoir plus : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:fr:PDF>, article 5.

> T

Traité de Lisbonne : ce traité a pour objectif de réaliser une « Europe plus démocratique et plus transparente » et une « Europe de droits et de valeurs, de liberté, de solidarité et de sécurité ». Pour en savoir plus : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Traité de Maastricht : rédigé en 1992, il constitue une étape décisive de la construction de l'UE avec la création du concept de citoyenneté européenne. Pour en savoir plus : http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_fr.pdf.

Tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe : le jugement rendu par le Tribunal constitutionnel fédéral allemand au sujet du traité de Lisbonne est riche d'enseignement, car il nie l'existence d'un *dêmos* européen et d'une sphère publique véritablement européenne. Pour en savoir plus : www.institutdelors.eu/media/europe-dekarlsruheael-baqueroacruznejuil10.pdf?pdf=ok

> U

Universités : la citoyenneté européenne est un sujet qui suscite un intérêt croissant auprès des universités européennes. Pour en savoir plus :

<http://eudo-citizenship.eu/eu-citizenship> (en anglais)
www.beucitizen.eu (en anglais)
<https://macimide.maastrichtuniversity.nl/> (en anglais)

> V

Volontariat : le service volontaire européen est un programme qui s'adresse aux personnes désireuses de s'engager pour un an comme bénévoles dans un autre pays européen. Pour en savoir plus :

http://ec.europa.eu/youth/programme/mobility/european-voluntary-service_fr.htm.

> **X**

Xénophobie (lutte contre): l'article 6 du traité d'Amsterdam jette les bases juridiques de la lutte contre toutes les formes de discrimination. Après 2000, le Conseil a approuvé plusieurs directives, et deux programmes ont été créés pour prévenir la discrimination en raison de l'origine ethnique. Pour en savoir plus :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432576190875&uri=CELEX:11997E013>

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=327>.

> **Z**

Zambrano (affaire) et autres affaires emblématiques: un très grand nombre d'affaires ont trait à l'exercice des droits des citoyens européens. Les affaires van Gend & Loos, Martínez Sala, Baumbast, Zambrano, Metock, Chen et Dano n'en sont que quelques-unes. Pour en savoir plus :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:61962CJ0026>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432577662408&uri=CELEX:61996CJ0085>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432578275319&uri=CELEX:C2002/274/03>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432577699567&uri=CELEX:62009CJ0034>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432578347971&uri=CELEX:62008CJ0127>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432578380813&uri=CELEX:62002CJ0200>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432578225531&uri=CELEX:62013CJ0333>

ANNEXES

RÉSUMÉ DU LIVRE ET LIGNES DIRECTRICES POUR LES DROITS, L'ENGAGEMENT ET LA CONFIANCE DES CITOYENS EUROPÉENS

ECIT - Fondation sur la citoyenneté européenne
<http://ecit-foundation.eu>

RÉSUMÉ DU LIVRE PAR CHAPITRE

Dans la première partie, intitulée « À la recherche de Cendrillon », nous montrons que, grâce à un nombre grandissant de dispositions dans les traités, de normes et de pratiques, la citoyenneté européenne est à un stade permettant de penser qu'une base saine existe pour l'élaboration d'une approche holistique. Elle s'apparente à l'heure actuelle à la Cendrillon d'avant le bal et sa rencontre avec le prince : le potentiel est bien là, mais il doit encore être reconnu. Dans les trois premiers chapitres, ce propos est étayé à travers trois perspectives différentes : historique, juridique et pratique.

CHAPITRE 1 : COMMENT LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE A-T-ELLE VU LE JOUR DANS LE CONTEXTE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Cette première citoyenneté transnationale de l'ère moderne n'est pas née de toutes pièces du traité de Maastricht en 1993, il y a à peine une génération de cela. Elle remonte en réalité bien plus loin, au tout début de l'intégration européenne, voire plus loin encore. De même que saint Paul a pu faire valoir son statut de citoyen romain pour être jugé à Rome, un citoyen de l'UE peut désormais saisir la justice de son pays s'il estime que ses droits européens ont été bafoués et voir son cas traité par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). À l'origine, la libre circulation des individus se limitait à la libre circulation des travailleurs salariés – ceux des secteurs du charbon et de l'acier dans un premier temps, puis tous les autres –, avant d'être étendue aux travailleurs non salariés, aux étudiants et aux retraités. Ces débuts ne se sont pas uniquement traduits par le passage d'une citoyenneté fragmentée à une citoyenneté faite de droits, ils ont également été marqués par la volonté de forger une Europe des citoyens avec, à la clé, la création

d'un passeport européen et la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

CHAPITRE 2 : COMMENT LE CONCEPT DE CITOYENNETÉ EUROPÉENNE A-T-IL PROGRESSÉ, NOTAMMENT GRÂCE AUX ARRÊTS DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Lors de la ratification du traité de Maastricht en 1993, le sens à accorder à la citoyenneté de l'Union faisait débat : s'agissait-il d'une simple opération de relations publiques ou bien de la naissance d'une citoyenneté à part entière ? La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, depuis l'affaire Martínez Sala (C-85/96) jusqu'à l'arrêt Ruiz Zambrano (C-34/09), exposée plus loin en détail, a fait du statut de citoyen de l'Union le « statut fondamental des ressortissants des États membres », plaçant ainsi le débat initial, quoique avec embarras, quelque part entre les deux extrêmes. Le droit européen de circuler librement est devenu un véritable acquis de la citoyenneté, indépendamment de ses origines économiques. La citoyenneté européenne peut ainsi être invoquée devant un tribunal pour contrer toute entrave à la liberté de mouvement dans des domaines aussi sensibles que les avantages sociaux, les prêts éducatifs, les politiques d'immigration et même la perte et l'acquisition de la citoyenneté elle-même¹.

1. Certains lecteurs estimeront peut-être que le chapitre 3, consacré à la jurisprudence de la Cour européenne de justice, est trop détaillé. Cela nous semble toutefois nécessaire pour exposer clairement la portée et les limites des droits européens, ainsi que la façon dont ils peuvent être mieux défendus en vertu de cette jurisprudence. Car c'est bien la Cour qui a entrepris de donner du poids à la citoyenneté européenne ; même si, récemment, elle s'est montrée prudente.

CHAPITRE 3 : LA LIBERTÉ DE CIRCULATION AU SEIN DE L'EUROPE : UN DROIT EUROPÉEN À LA FOIS LARGEMENT EXERCÉ ET CONTROVERSÉ

Les citoyens européens se déplacent beaucoup et beaucoup plus que ne le laissent penser les chiffres officiels, selon lesquels 13,5 millions d'entre eux vivent et travaillent dans un autre État membre, contre 21 millions de ressortissants de pays tiers présents dans l'UE. Cela s'explique par le fait que les mouvements atypiques et à court terme, non enregistrés, ne sont pas pris en compte. Pas plus que ne sont comptabilisées les interactions physiques ou virtuelles avec des ressortissants d'autres pays, qui concernent environ 30 % des 509 millions de résidents de l'UE. L'Europe sociologique, qui est avant tout le fait des jeunes générations qui voyagent et maîtrisent les langues étrangères, est en avance sur l'Europe politique. La libre circulation est toutefois bridée par les défis internes et externes que rencontre l'Europe elle-même, et elle est menacée par certaines formes de diabolisation et par le sentiment général que les politiques migratoires sont un échec. Le *statu quo* ne va plus de soi. Ainsi, les négociations futures entre le Royaume-Uni et ses partenaires européens pourraient déboucher sur une réaffirmation tonitruante du principe de libre circulation, tout en aboutissant, en pratique, à des restrictions accrues sur l'accès aux prestations sociales, restrictions qui s'opèrent à l'abri des regards. C'est, d'une certaine façon, ce qui se produit déjà.

CHAPITRE 4 : QUELS SONT LES GRANDS DÉFIS POUR L'AVENIR DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE ?

Avec des fondations aussi solides, pourquoi n'a-t-on pas fait plus pour développer la citoyenneté européenne ? Dans le dernier chapitre de la première partie, nous explorerons les grands défis que va devoir affronter la citoyenneté eu égard à sa popularité ou, *a contrario*, aux réticences des gouvernements et aux tensions vis-à-vis de la citoyenneté nationale. Nous nous demanderons également à quel point la citoyenneté européenne peut s'accommoder des processus décisionnels de l'Union. Pourra-t-on un jour assister à la naissance

d'une citoyenneté européenne au sens large, et non simplement limitée à l'Union, reposant sur des valeurs communes ?

Dans la seconde partie, intitulée « On a trouvé Cendrillon », ces défis seront repris du chapitre 5 au chapitre 7 à la lumière des lignes directrices sur les droits, l'engagement et la confiance des citoyens européens.

CHAPITRE 5 : COMBLER LES INÉGALITÉS : COMMENT MIEUX FAIRE RESPECTER ET DEVELOPPER LES DROITS DES CITOYENS EUROPÉENS ?

En théorie, si la citoyenneté européenne donne le droit d'avoir des droits, c'est qu'elle possède des bases solides. Mais il y a un certain décalage entre les beaux principes du droit européen et la façon dont ils sont appliqués. Dans la première partie de ce chapitre, nous formulerons des recommandations afin de combler ce décalage et d'améliorer l'exercice des droits : installation d'un guichet unique dans chaque pays, renforcement de la prévention, possibilité de recours collectif pour les citoyens et accélération des procédures destinées à faire sauter les barrières. Nous préconiserons également la création d'un fonds européen de solidarité pour la libre circulation en Europe. Les droits des citoyens européens devraient être replacés dans le contexte plus large de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, mais, là encore, la noblesse des objectifs contraste parfois avec leur mise en pratique, qui doit être clarifiée. Ces mesures devraient être prises avant toute extension radicale des droits.

Il reste toutefois difficile de comprendre pourquoi certains droits politiques liés à la liberté de mouvement (droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes) sont garantis, tandis que d'autres (notamment le droit de vote aux élections nationales) ne le sont pas. C'est le thème de la deuxième partie du chapitre. Autre problématique : l'inégalité de traitement entre les citoyens européens et les ressortissants d'un pays tiers installés depuis longtemps dans un pays de l'UE. Dans la troisième partie, nous exposerons les raisons qui justifient de remettre à l'ordre du jour l'égalité de traitement pour tous les migrants.

CHAPITRE 6 : COMMENT RENDRE PLUS EFFICACE L'IMPLICATION DES CITOYENS DANS LES INSTITUTIONS DE EUROPÉENNES ET FACILITER LEUR ACCÈS À CES INSTITUTIONS ?

De la même façon que l'Union européenne s'est dotée d'un cadre complet en matière de droits, elle est en théorie, et davantage que toute autre organisation internationale, en mesure d'offrir à ses citoyens de multiples possibilités d'exposer leurs revendications. Dans certains cas, un effort délibéré est fait pour toucher les citoyens, et les voies de communication sont mobilisées par les organisations de la société civile. Toutefois, l'essentiel du processus habituel de prise de décision – c'est le cas notamment de l'actuel programme « Mieux légiférer » – constitue un obstacle à l'engagement citoyen du fait de la dimension souvent technique de l'élaboration des politiques et des normes, et des complexités procédurales du processus législatif. Résultat : les processus qui ont été conçus à l'attention des citoyens sont en fait accaparés par les experts et les redoutables groupes de pression. Dans ce chapitre, nous examinerons avant tout comment faire la part plus belle au citoyen. Dans la première partie, nous proposerons que le droit d'accéder aux documents devienne un droit à la liberté de l'information, ce qui implique que l'UE vienne davantage en aide aux citoyens pour identifier les documents dont ils ont besoin. Dans la deuxième partie, nous constaterons que le développement du lobbying professionnel autour de l'UE dissuade les citoyens de s'impliquer et nous demanderons que ces actions deviennent au moins plus transparentes et que l'enregistrement des groupes d'intérêt soit obligatoire et précis. Dans la troisième partie, enfin, nous préconiserons certaines solutions pour mieux faire connaître les procédures de consultation et les rendre plus accessibles et multilingues. Ces réformes, quoique nécessaires, ne seront sans doute pas suffisantes ; il faut donc réfléchir à d'autres moyens encore d'impliquer les citoyens.

CHAPITRE 7 : DÉVELOPPER LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE EN RENFORÇANT LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET REPRÉSENTATIVE TRANSNATIONALE ?

En introduisant les principes de la démocratie participative et représentative dans le traité de Lisbonne, l'UE reconnaissait que les mesures prises jusque-là pour accroître la transparence de la gouvernance européenne n'avaient pas réussi à mobiliser les citoyens². Dans la première partie de ce chapitre, nous nous demanderons si la boîte à outils de la démocratie participative (assemblées, consultations, jurys citoyens, etc.) fonctionne au niveau européen. Ces outils sont présentés comme des moyens prometteurs d'impliquer les citoyens dans des processus que s'approprient le plus souvent les groupes d'experts et les lobbys, mais encore faut-il les intégrer aux processus décisionnels de l'UE. Dans la deuxième partie, nous dresserons le bilan du lancement de l'initiative citoyenne européenne (ICE) qui permet, moyennant l'obtention sur douze mois maximum d'un million de signatures de citoyens issus d'au moins sept États membres, de proposer une loi à la Commission européenne. Cet instrument transnational de démocratie délibérative, le tout premier jamais mis en place, a connu des débuts compliqués avec un taux d'échec élevé : les initiatives étaient rejetées dès le départ par la Commission comme étant en dehors de ses compétences législatives ou les organisateurs ne disposaient pas des ressources suffisantes pour réunir le nombre de signatures nécessaire³. La troisième partie examinera les leçons que nous enseigne

2. Il est fait référence tout au long de cet ouvrage au traité de Lisbonne. Ce dernier regroupe en réalité deux traités précédents en y apportant des modifications : le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les documents originaux sont disponibles aux adresses suivantes : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

3. Règlement (UE) n° 211/2011 du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne (JO L 65 du 11.3.2011). Pour une vue d'ensemble, consulter le registre officiel de la Commission et le *Guide de l'initiative citoyenne européenne*. Trois ICE ont jusqu'à présent atteint le seuil du million de signatures, 15 n'y sont pas parvenues, 20 ont été rejetées dès le départ et 8 ont été retirées. On n'en compte actuellement que 3 en cours.

la forme de participation à laquelle les citoyens attachent le plus d'importance : le vote à des élections où la diversité des politiques proposées et des candidats les représente vraiment. Quel enseignement tirer des taux de participation et comment rendre les élections plus européennes, notamment en introduisant des listes de partis transnationaux ? Les élections européennes de mai 2014 ont effectivement proposé un plus grand choix de candidats européens à la présidence de la Commission. Ce premier succès devrait ouvrir la voie à d'autres réformes.

CHAPITRE 8 : UNE FOIS TROUVÉE, CENDRILLON PEUT-ELLE GAGNER EN UNIVERSALITÉ ?

Nous reviendrons sur les questions plus larges de confiance et de participation, déjà soulevées dans le chapitre sur les défis auxquels fait face la citoyenneté européenne. Nous tenterons de déterminer comment faire de cette citoyenneté une citoyenneté commune à tous et marquée par l'égalité civique. « La réforme institutionnelle de l'UE ne gagnera pas l'adhésion des ressortissants des États membres si ceux-ci ne sont pas devenus au préalable des citoyens plus actifs et des résidents à part entière de l'espace public européen⁴. » Une réponse possible passe par un droit d'être informé puisque le « droit d'avoir des droits » suppose déjà de savoir que ces droits existent. Autre éventualité : proposer des cours de citoyenneté européenne au sein de l'instruction civique, qui connaît depuis peu un véritable essor partout en Europe. La prise de conscience que l'on est un citoyen européen doit être précoce et se développer au moyen de l'enseignement de l'histoire et des langues ; cela a pour l'instant fait l'objet de mesures limitées et très disparates selon les États membres. La citoyenneté a besoin de symboles. Pour les citoyens européens, il pourrait s'agir d'une carte sur laquelle figureraient les droits existants et qui donnerait à chacun le droit de participer, une

4. Perez-Diaz, V., cité dans Warleigh, A., "Making Citizens from the Market? NGOs and the Representation of Interests", in Bellamy, R., Castiglione, D., Shaw, J. (eds), *Making European Citizens: Civic Inclusion in a Transnational Context*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p. 118-133.

fois dans sa vie, à un programme d'échanges ou d'études européen. Pareilles réformes pourraient rendre la citoyenneté européenne à la fois plus populaire et plus égalitaire, mais pour prendre véritablement corps, elles devraient absolument bénéficier d'un soutien actif de la part de la société civile.

Dans la conclusion, les réformes proposées seront présentées sous la forme d'un plan d'action en 12 points. Les propositions individuelles pourraient-elles vraiment faire la différence? Collectivement, peut-être, à travers un nouveau contrat entre l'UE et ses citoyens. Si pareille réforme avait été mise en œuvre, l'UE aurait géré ses crises de manière plus efficace et plus démocratique, et le Royaume-Uni n'aurait peut-être pas voté le 23 juin en faveur d'une sortie de l'UE.

LIGNES DIRECTRICES

VERS UNE CITOYENNETÉ EUROPÉENNE À GRANDE ÉCHELLE

1. La citoyenneté européenne s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Cette première citoyenneté transnationale des temps modernes a vocation à être le statut fondamental des citoyens d'Europe et repose sur les droits, l'engagement et la confiance. La citoyenneté européenne s'exprime dans le contexte de l'Union, tandis qu'être citoyen de l'Europe a une dimension géographique plus continentale. Cette citoyenneté ne peut reposer que sur des valeurs communes et non sur un État ou sur un territoire et des frontières fixes. C'est une citoyenneté ouverte sur le reste du monde, dans une Europe qui se doit d'accueillir les réfugiés et les demandeurs d'asile. Les droits dont jouissent les citoyens européens doivent, autant que faire se peut, s'appliquer également à tous ceux qui sont présents sur le territoire de l'Union européenne et dans les pays voisins.

2. La citoyenneté européenne repose sur les valeurs européennes que sont la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit telles qu'elles sont exprimées dans les chartes internationales, la Convention européenne sur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La citoyenneté s'envisage donc dans le cadre plus large des droits traditionnels et modernes à la dignité, la liberté, l'égalité, la solidarité et la justice.

3. Une citoyenneté transnationale n'est pas synonyme de droit à des services de base fournis par l'État, mais d'accessibilité de ces services à tous en vertu d'une solidarité mutuelle et partagée. Pour fonctionner correctement, la citoyenneté européenne dispose de ses propres droits et priorités :

- Les citoyens européens doivent pouvoir se déplacer librement partout en Europe sans en être empêchés par des législations

différentes en matière de résidence, de sécurité sociale ou de reconnaissance des diplômes universitaires ou des qualifications professionnelles. L'obligation de visa pour les individus vivant à la périphérie de l'Europe doit être supprimée.

- Pour pouvoir se déplacer librement en Europe, les citoyens doivent jouir d'un droit transférable à l'égalité de traitement qui doit être étayé par une solide interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité ou de toute autre forme de discrimination dans tous les secteurs de la vie.

- L'égalité de traitement implique d'accorder une attention particulière aux personnes les plus vulnérables de la société. Il peut s'agir de membres de minorités tels que les Roms, d'enfants ou de personnes fragiles, âgées ou handicapées. Il est dans la nature de la citoyenneté européenne de s'attacher tout particulièrement à intégrer les travailleurs migrants et leurs familles.

4. Les citoyens, qui bénéficient de l'égalité de traitement, sont en droit d'attendre que les décisions les concernant soient prises ouvertement et au niveau le plus proche d'eux. Toute personne est en droit d'exiger que son cas soit traité de façon impartiale et juste et dans un délai raisonnable par des représentants gouvernementaux ou par des organisations internationales. Cela signifie :

- qu'elle a le droit d'être entendue avant que toute mesure individuelle pouvant lui nuire ne soit prise ;
- que l'administration est tenue de lui donner les raisons qui ont motivé sa décision.

5. Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif, ce qui signifie :

- à un premier niveau de conseil gratuit, à une voie de recours et à une représentation efficace ;
- à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial ;
- à une aide juridictionnelle en cas de ressources insuffisantes pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ;
- à une procédure d'appel, à condition que les autres voies de recours aient été épuisées, auprès du Conseil de l'Europe, de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg ou de la Cour de justice de l'Union européenne.

6. Les citoyens européens ont des droits et donc aussi des devoirs, ceux :

- de se conformer aux Constitutions et aux législations de leurs concitoyens et de défendre leurs valeurs communes ;
- de reconnaître le droit des autres citoyens d'agir de façon autonome dans le cadre de la loi et de prendre leur intérêt en compte dans leurs propres réclamations ;
- d'apprendre et de respecter, au même titre que les leurs, les langues et la culture des autres pays ;
- d'agir conjointement afin de combattre les grands problèmes qu'affrontent l'Europe et la planète et qui dépassent les capacités des citoyens nationaux dans les États européens de petite et de moyenne taille. Ces problèmes sont les suivants : creusement des inégalités, montée du racisme et de la xénophobie, violations systématiques des droits de l'homme, catastrophes naturelles et menaces pour la sécurité au sein de l'Europe ou en dehors.

7. Tous les citoyens européens et toutes les personnes résidant légalement en Europe ont le droit :

- d'être informés de leurs droits et des politiques de leurs représentants élus, en bénéficiant tout à la fois des lois sur la liberté de l'information et de celles sur la protection de leur vie privée ;
- d'être entendus par les autorités publiques avant les prises de décision grâce à des mécanismes de consultation et à des mécanismes délibératifs et participatifs faciles à utiliser auxquels une réponse pondérée doit être apportée ;
- de voter, de faire campagne et de se présenter à toutes les élections, qu'elles soient locales, régionales, nationales ou européennes, dans leur pays de résidence ou dans leur pays d'origine, et de participer à des référendums et à des initiatives citoyennes ;
- d'adresser des pétitions aux Parlements et à l'exécutif et de présenter des initiatives en faveur de lois ou de politiques nouvelles qui auront recueilli un nombre minimal de signatures ; les institutions publiques doivent donner suite à ces initiatives ou les refuser pour des raisons juridiques, budgétaires ou pratiques valables.

RENFORCER LA CITOYENNETÉ DANS LE CONTEXTE DE L'UNION EUROPÉENNE

Les droits des citoyens

8. Les citoyens de l'Union ont le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres selon les limites fixées par les traités. La libre circulation est un droit fondamental dont l'objectif n'a pas besoin d'être précisé, que ce soit pour le travail, pour chercher un emploi, pour étudier, pour se former ou pour passer sa retraite. Ce droit s'étend aux membres de la famille et à l'époux/épouse ou partenaire reconnu(e) du citoyen, y compris lorsqu'ils sont ressortissants de pays tiers.

La liberté de circulation est donc le premier droit du citoyen européen. Les limites évoquées ont trait à une menace imminente pour l'ordre public ou la sécurité, et au fait que le citoyen doit avoir souscrit une assurance-maladie complète et disposer de ressources suffisantes pour ne pas être une charge pour le pays hôte (directive 2004/38 sur le droit de circuler et de séjourner librement).

9. Afin que les citoyens européens puissent pleinement exercer leurs droits, l'Union adoptera un plan d'action obligeant les États membres :

- à renforcer l'application de la législation européenne au moyen de mesures préventives parmi lesquelles figure l'obligation pour les États membres de notifier à la Commission tout projet de loi ou toute pratique administrative susceptible d'empêcher les personnes de circuler librement ;
- à garantir un accès plus rapide et plus efficace à la justice en acceptant que les citoyens européens puissent mener une action collective pour défendre leurs droits, y compris lorsque les autres voies de recours ont été épuisées à la Cour de justice de l'Union européenne ;
- à établir dans chaque État membre un guichet unique destiné à fournir des informations et des conseils aux citoyens européens en déplacement et à les aider à résoudre leurs problèmes, tout en veillant à ce que le même niveau de service et les

mêmes délais soient appliqués aux services d'aide européens et nationaux ;

- à faire en sorte que si un État membre a clairement violé les droits fondamentaux ou européens des citoyens, la Commission puisse faire une demande de mesures provisoires pour mettre immédiatement fin à ces pratiques ;
- à créer un fonds de solidarité pour la liberté de circulation en Europe qui puisse fournir une aide d'urgence aux citoyens vulnérables de l'UE et des ressources supplémentaires localement aux services de santé, éducatifs et de logement. Le fonds peut également servir à faciliter l'intégration des migrants issus de pays extérieurs à l'Union. Il doit travailler en partenariat avec des organisations de la société civile.

L'objectif doit être de réduire l'écart entre les principes vertueux du droit européen et leur application sur le terrain.

« Mieux vaut prévenir que guérir » et les négociations ou les actions en justice, interminables et destinées à s'assurer que les États membres appliquent les directives européennes, ne servent à rien. Il est également important d'empêcher que de nouvelles barrières ne soient mises en place.

Il en existe des équivalents européens avec « Europe Direct », « L'Europe vous conseille » et Solvit. Ce même type de service doit être mis en place dans chaque État membre et proposer des services de niveau européen.

Les probabilités que la Commission agisse à la suite d'une plainte individuelle sont faibles, c'est pourquoi les actions conjointes, y compris devant la Cour de justice, sont nécessaires.

La Commission dispose déjà de ce pouvoir en vertu des traités. L'UE étudie à l'heure actuelle les moyens de faire appliquer de façon efficace la Charte des droits fondamentaux.

Il s'agit d'une idée nouvelle. Ce fonds doit fonctionner grâce aux contributions du pays d'origine, du pays hôte et du budget européen, et pourrait être intégré aux fonds sociaux et régionaux européens.

10. Les citoyens de l'Union ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales dans leur État membre de résidence. Ce droit doit être étendu aux élections nationales et régionales et aux référendums.

Les citoyens européens doivent jouir de l'intégralité de leurs droits politiques et ne pas être privés du droit de voter aux élections nationales, par exemple, du fait qu'ils ont exercé leur droit de circuler librement.

11. Toutes les personnes issues de pays tiers résidant légalement dans l'Union doivent pouvoir obtenir la nationalité de leur État membre d'accueil, ce qui ferait d'elles des citoyens européens. Avant l'obtention de la nationalité d'un État membre, elles doivent jouir des mêmes droits que les citoyens européens.

Selon la déclaration faite par le Conseil européen de Tampere en 1999 : « Le Conseil européen fait sien l'objectif d'offrir aux ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis longtemps dans l'Union la possibilité d'obtenir la nationalité de l'État membre dans lequel ils résident. »

12. Les citoyens européens jouissent du droit fondamental de voir leurs données personnelles bénéficier du plus haut niveau de protection. Étant donné le développement de l'Internet et la multiplication des données accessibles aux entreprises commerciales et aux autorités publiques, l'Union européenne adoptera des lois pour que la protection de la vie privée ne prenne pas de retard sur les progrès technologiques.

L'article 8 de la Charte des droits fondamentaux accorde une importance particulière à la protection des données.

L'engagement

13. Tous les citoyens de l'Union et toutes les personnes physiques ou morales résidant ou étant établies professionnellement dans un État membre ont le droit :

- d'écrire à l'une des institutions, agences ou à l'un des organes de l'Union dans une des langues officielles et de recevoir une réponse dans un délai raisonnable dans la même langue ;

- de soumettre une réclamation individuelle ou collective pour une violation de la législation ou des droits européens et d'être informés des suites qui lui sont données ;
- d'être entendus par la commission parlementaire compétente lorsque leur pétition dépasse les 100 000 signatures recueillies dans au moins sept États membres ;
- d'adresser une plainte pour mauvaise administration de la part des autorités de l'Union au Médiateur européen ou, lorsque le préjudice touche directement les intérêts individuels, à la Cour de justice de l'Union européenne ;
- de bénéficier d'une protection diplomatique et consulaire de la part de n'importe quel État membre dans un pays tiers où leur État ou pays de résidence n'est pas représenté.

L'Union européenne votera une loi fixant les délais de réponse aux plaintes et réclamations des citoyens, ainsi que d'autres normes de bonnes pratiques administratives pour toutes les institutions et agences de l'UE. Ces délais et normes s'appliqueront également aux administrations et agences des États membres dans leurs relations avec les citoyens européens.

Cette ligne directrice s'appuie sur l'article 24 du TFUE qui porte sur le droit d'adresser des pétitions au Médiateur européen.

Nous proposons toutefois ici une extension de cet article. Nous suggérons notamment d'étendre ces droits aux résidents (non citoyens) des États membres.

Le deuxième point vise à accroître la responsabilité de la Commission vis-à-vis des plaignants. Ce point a pour but de combler l'écart entre une pétition classique, qui peut ne recueillir qu'une seule signature, et les initiatives citoyennes qui doivent en recueillir un million.

Il existe un certain nombre de points d'accès gratuits à l'UE pour les citoyens. Dans certains cas, mais pas dans tous, des délais sont fixés pour leur répondre ou traiter leur demande. Certaines lois doivent être révisées ou adoptées pour harmoniser les normes en la matière.

14. La liberté de l'information est primordiale dans la pratique de la citoyenneté de l'UE. Tous les citoyens de l'Union et toutes les personnes physiques ou morales résidant ou étant établies dans un État membre ont un droit d'accès aux documents des institutions et

agences de l'Union, dans les limites prévues et quel que soit leur support. Ils ont notamment le droit :

- de connaître la position de leur gouvernement dans les négociations européennes ;
- d'accéder à tout document de nature législative ou pouvant donner lieu à une législation ;
- d'accéder aux documents liés aux accords ou traités internationaux ayant des répercussions sur les normes européennes.

Chaque institution et agence nommera un commissaire indépendant chargé de l'information qui aura pour tâche d'aider les citoyens dans leur recherche de documents.

À l'image de la proposition ci-dessus concernant la protection des données, l'objectif est d'accorder plus d'importance au droit. Cette proposition s'appuie sur l'article 15 du TFUE et sur l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux et les renforce.

« Dans les limites prévues » fait référence aux exemptions obligatoires ou facultatives prévues par le règlement n° 1049/2001 sur l'accès aux documents. Le Médiateur européen estime, par exemple, que les négociations entre l'UE et les États-Unis au sujet du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) doivent être plus transparentes.

15. Les citoyens européens sont en droit de savoir quelles organisations, publiques ou privées, exercent des pressions sur les institutions de l'UE, sur quels sujets et avec quelles ressources. Ils sont ainsi en mesure de juger si le processus est juste et équilibré. La loi européenne doit donc :

- obliger toutes les organisations souhaitant exercer une influence sur les institutions européennes à s'enregistrer au registre de transparence ;
- faire en sorte que les entrées soient exactes, exhaustives et à jour grâce à des contrôles réguliers, et que des sanctions adéquates soient prévues dans le cas contraire ;
- faire en sorte que le registre couvre l'ensemble des institutions, organes et agences de l'UE.

Il ne peut y avoir de transparence des processus législatifs et décisionnels que si elle ne s'applique pas uniquement aux institutions de l'UE, mais aussi aux pratiques de lobbying.

L'actuel registre des intérêts organisés est facultatif et incomplet et les entrées sont souvent inexactes, si bien que les citoyens ne peuvent se faire qu'une idée générale de l'étendue des pratiques de lobbying qui se sont développées ces dernières années. On compte au moins 30 000 lobbyistes autour des institutions de l'UE.

Dans son discours du 15 juillet 2014 devant le Parlement européen, le futur président de la Commission Jean-Claude Juncker s'était engagé à rendre le registre de transparence légalement contraignant et à l'étendre au Conseil des ministres afin qu'il ne concerne plus seulement la Commission et le Parlement.

16. Les citoyens européens ont le droit d'être entendus par les institutions. Les consultations publiques sont un moyen d'accéder aux centres d'intérêt de la majorité d'entre eux et de garantir les contributions les plus larges possible au processus décisionnel. Les normes de la Commission en matière de consultation doivent devenir obligatoires et s'appliquer aux autres institutions et aux États membres lorsqu'ils élaborent une réponse aux initiatives citoyennes. Plus précisément :

- les consultations doivent être largement annoncées, et ce de façon plus attractive, afin notamment de toucher les intérêts minoritaires et les groupes difficiles d'accès ;
- les objectifs et les questions doivent être formulés afin d'être accessibles aux non-spécialistes et rédigés dans toutes les langues officielles ;
- un retour d'informations adéquat doit être fourni, ainsi que des explications sur l'acceptation ou le rejet de certains points de vue.

Les normes de consultation doivent être obligatoires, largement utilisées, multilingues et accessibles, et doivent constituer un moyen d'établir un dialogue avec les citoyens. Selon l'article 11 du traité sur l'Union européenne, ces normes doivent s'appliquer non seulement à la Commission lorsqu'elle lance un projet de loi, mais également aux autres institutions et aux États membres

La confiance

17. Tous les citoyens de l'Union et toutes les personnes physiques résidant dans un État membre doivent être informés de leurs droits européens et des activités de l'Union européenne afin de pouvoir participer dans de meilleures conditions au processus de prises de décision de l'Europe. Les institutions et les États membres de l'Union s'engagent :

- à écouter les citoyens ;
- à produire des informations factuelles, objectives et exprimées dans un langage clair et compréhensible sur les activités de l'Union européenne ;
- à fournir et à diffuser l'information par tous les moyens dont ils disposent, dans toutes les langues officielles et dans un souci d'équilibre social ;
- à remettre à tous les citoyens européens en âge de voter un guide des droits européens et des moyens de s'informer sur l'Union européenne. Voir également le point 22 sur l'éducation à la citoyenneté européenne.

Un droit d'être informé a été proposé pour la première fois lorsque la Convention sur l'avenir de l'Europe a examiné le projet de traité constitutionnel. La proposition a reçu à l'époque le soutien de la Commission et du Parlement européen, mais elle n'est toujours pas inscrite au calendrier de réforme des traités.

18. Les processus participatifs et délibératifs doivent devenir un pilier des prises de décision de l'Union européenne afin de réellement permettre aux citoyens de se prononcer sur la définition des priorités et les moyens d'améliorer la qualité et la mise en œuvre de la législation. Une loi européenne doit être adaptée pour faire en sorte que ces pratiques soient régulièrement utilisées et qu'elles répondent à des normes justes et démocratiques. Elles doivent être appliquées dans tous les États membres, un échantillon représentatif de la population faisant des suggestions sur la façon de renforcer la citoyenneté européenne.

Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat a montré que des processus tels que les consultations, les jurys citoyens et les assemblées publiques locales fonctionnent au niveau européen. Ils doivent devenir plus systématiques et répondre aux normes en vigueur.

Ces normes ont trait au recrutement représentatif des citoyens, à l'accès au savoir-faire, au dialogue avec les décideurs et aux informations relatives aux résultats.

19. Les initiatives citoyennes européennes (ICE), qui doivent recueillir plus d'un million de signatures dans au moins sept États membres, doivent être plus simples à utiliser. Les institutions de l'UE doivent donc :

- faire de la mise à disposition, pour les organisateurs d'ICE, d'un serveur sécurisé pour la collecte en ligne des signatures une mesure non plus provisoire mais permanente ;
- simplifier et harmoniser les exigences en matière de collecte des signatures dans les États membres ; le nom et l'adresse doivent être suffisants ;
- inciter à la création d'un fonds européen indépendant auprès duquel il sera possible de demander une subvention de démarrage et le remboursement d'une partie des dépenses pour les ICE qui aboutissent ;
- autoriser tous les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE à apporter leur soutien à une ICE dès l'âge de 16 ans.

Au vu des quatre premières années d'existence des ICE et de leur taux d'échec élevé, des réformes s'imposent pour simplifier le régime et l'harmoniser.

Ce type de soutien financier est indispensable si l'on veut que les ICE deviennent un droit citoyen à part entière et qu'elles ne soient pas récupérées par les lobbyistes et les groupes d'intérêt puissants.

20. Le Parlement européen, élu au suffrage universel direct, représente les citoyens européens et il est le principal porte-voix de

leurs préoccupations dans le processus décisionnel de l'Union. C'est pourquoi :

- chaque parti politique européen doit présenter un candidat au poste de président de la Commission européenne afin que les électeurs aient le choix ;
- les citoyens doivent également pouvoir voter pour des listes transnationales afin de renforcer la dimension européenne de ces élections ;
- le Parlement européen doit proposer des moyens d'organiser des référendums à l'échelle européenne afin que les citoyens puissent s'exprimer sur les choix décisifs pour l'avenir de l'Europe.

Cet article s'appuie sur l'article 14 du TFUE tout en préconisant des réformes pour européaniser les élections européennes. Il faut pour cela introduire davantage de compétition entre les candidats à la présidence de la Commission et aux autres fonctions de haut rang, et faire avancer l'idée de circonscription européenne. Le Parlement pourrait au moins étudier la question des référendums à l'échelle de l'UE.

21. Afin de développer la citoyenneté européenne comme moyen de relier différentes cultures et différentes langues, les institutions européennes s'engagent, en vertu de l'article 11 du TUE :

- à fournir aux citoyens leur propre espace public européen pour échanger des points de vue sur tous les domaines de l'action transnationale. Les institutions doivent mettre à disposition des outils de participation électronique et des équipements pour les dialogues en face à face ;
- à inciter les citoyens à jouer leur rôle dans la construction de l'Europe grâce à l'adoption d'un statut d'association européenne et à la signature d'un pacte pour un dialogue ouvert entre les institutions européennes et la société civile ;
- à continuer à développer les programmes d'échanges transnationaux de bonnes pratiques et de projets dans les domaines de la culture, de la consommation, de l'environnement, de la santé, de la protection sociale et de la cohésion territoriale, qui sont étroitement liés à la citoyenneté européenne.

Cette ligne directrice est semblable à l'article 11 du TUE qui réclame la création d'un espace public européen. Le reste de cet article reprend des demandes effectuées de longue date en vue d'une « européanisation » de la société civile, condition *sine qua non* du renforcement de la citoyenneté européenne.

22. Il ne peut y avoir de citoyenneté européenne à grande échelle sans éducation. Tous les citoyens européens ont droit dès leur plus jeune âge à une éducation à la citoyenneté européenne. Après de larges consultations, la Commission proposera :

- un modèle de manuel d'enseignement dans toutes les langues destiné à un usage scolaire et périscolaire ;
- des recommandations aux États membres afin qu'ils incluent une dimension européenne dans leurs propres programmes d'éducation à la citoyenneté, notamment lorsqu'ils touchent à l'histoire et aux langues.

Les compétences de l'Union européenne en matière d'éducation sont limitées, mais elle est en mesure de recommander que la citoyenneté européenne fasse désormais partie des thèmes étudiés en éducation civique dans chaque pays.

23. Tous les citoyens européens doivent bénéficier de l'égalité de possibilité de prendre part, une fois dans leur vie, à un programme européen éducatif ou d'échanges de jeunes dans un autre pays européen. La Commission européenne doit formuler des propositions :

- sur les moyens de développer ce droit en se référant au programme européen Erasmus et aux programmes d'apprentissage tout au long de la vie ;
- sur les conditions liées à ce droit, ainsi qu'un calendrier de mise à disposition des ressources nécessaires ;
- sur la création d'une carte de citoyenneté européenne qui serait à la fois un symbole et un moyen de faire valoir ce droit ainsi que les autres droits européens, de signer les initiatives citoyennes, d'adresser des pétitions et de voter aux élections européennes.

Le droit d'être informé et éduqué à la citoyenneté européenne ne signifie pas grand-chose si on n'a que peu de chances de mettre cette citoyenneté en pratique. Un droit universel pourrait obtenir le soutien de la Commission, qui avait d'abord baptisé le programme Erasmus + « Erasmus pour tous », et celui des États membres qui ont gonflé le budget de 40 % pour la période 2014-2020. Ce droit ne pourra toutefois être introduit qu'étape par étape et parallèlement à la création d'une carte de citoyenneté européenne.

La mise en œuvre et le renforcement de la citoyenneté européenne

24. La citoyenneté européenne est un concept en constante évolution. L'objectif est d'inciter les institutions de l'UE à appuyer ces lignes directrices qui doivent, à terme, devenir légalement contraignantes.

Ces lignes directrices doivent s'accompagner de guides accessibles et compréhensibles sur les droits des citoyens européens et les normes qui ont un impact sur la vie quotidienne des individus. Ces guides peuvent être destinés :

- aux voyageurs ;
- aux consommateurs de biens et de services ;
- aux groupes spécifiques de la société.

On peut également imaginer des guides portant sur des domaines de la politique européenne tels que la gouvernance économique et monétaire, l'environnement, les services d'intérêt économique général du marché intérieur ou la politique de cohésion.

Pour que ces lignes directrices soient appliquées, un commissaire européen senior doit être nommé et prendre en charge la communication et l'ensemble des aspects de la citoyenneté européenne, les droits et la participation aux institutions de l'UE, ainsi que les politiques destinées à stimuler un sentiment d'appartenance à l'Europe.

Nous nous appuyons ici sur le constat que de nombreuses questions du quotidien traitées par la législation dérivée sont parfois aussi importantes, sinon plus, que les grands textes issus des traités ou de la Charte des droits fondamentaux.

La création par la Commission Barroso du poste de commissaire chargé de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté allait dans la bonne direction,

mais un commissaire spécial en charge de la citoyenneté est néanmoins nécessaire. Il ou elle doit être connu(e), être responsable de la communication et être appuyé(e) par une solide équipe de juristes qui puissent recevoir les demandes et les plaintes et coordonner les réponses entre les différents services spécialisés. Ce commissaire doit avoir le rang de vice-président.

25. Des processus participatifs devraient être lancés dans tous les pays et au-delà des frontières afin d'impliquer les citoyens dans le modelage de cette citoyenneté européenne qui est la leur. À cet effet, la Commission européenne doit présenter un rapport exposant les points de vue et les demandes des citoyens tout en prenant en considération les activités de l'Union européenne dans tous les domaines politiques, ainsi que celles des autres institutions européennes, et notamment du Conseil de l'Europe. Tous les trois ans, ce processus participatif qui débouche sur un rapport sur la citoyenneté est renouvelé. Ce rapport peut donner naissance à des droits ou à des programmes européens nouveaux qui devront être adoptés selon la procédure législative ordinaire.

Il s'agit là d'une version plus exigeante de l'actuelle clause de révision (article 25 du TFUE) qui n'exige pas d'implication des citoyens ni même de rôle législatif propre au Parlement européen. En outre, les décisions du Conseil des ministres doivent être prises à l'unanimité et non à la majorité qualifiée comme le veut la procédure législative ordinaire. C'est l'une des rares propositions de ces lignes directrices qui nécessitent une révision des traités.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| PRÉFACE - DROITS, ENGAGEMENT ET CONFIANCE DES CITOYENS | 7 |
| REMERCIEMENTS | 9 |
| INTRODUCTION - STRUCTURE DE L'OUVRAGE ET PLAIDOYER POUR UNE APPROCHE HOLISTIQUE DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE | 11 |
| PREMIÈRE PARTIE - À LA RECHERCHE DE CENDRILLON | 35 |
| I. COMMENT LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE A-T-ELLE VU LE JOUR DANS LE CONTEXTE DE L'UNION EUROPÉENNE ? | 3 |
| II. COMMENT LE CONCEPT DE CITOYENNETÉ EUROPÉENNE A-T-IL PROGRESSÉ, NOTAMMENT GRÂCE AUX ARRÊTS DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE ? | 53 |
| III. LA LIBERTÉ DE CIRCULATION AU SEIN DE L'EUROPE : UN DROIT À LA FOIS LARGEMENT EXERCÉ ET CONTROVERSÉ | 69 |
| IV. QUELS SONT LES GRANDS DÉFIS POUR L'AVENIR DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE ? | 95 |
| SECONDE PARTIE - ON A TROUVÉ CENDRILLON | 117 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| V. COMBLER LES INÉGALITÉS : COMMENT MIEUX FAIRE RESPECTER ET DÉVELOPPER LES DROITS DES CITOYENS EUROPÉENS ? | 119 |
| <hr/> | |
| VI. COMMENT RENDRE PLUS EFFICACE L'IMPLICATION DES CITOYENS DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET FACILITER LEUR ACCÈS À CES INSTITUTIONS ? | 137 |
| <hr/> | |
| VII. DÉVELOPPER LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE EN RENFORÇANT LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET REPRÉSENTATIVE TRANSNATIONALE | 155 |
| <hr/> | |
| VIII. UNE FOIS TROUVÉE, CENDRILLON PEUT-ELLE GAGNER EN UNIVERSALITÉ ? | 181 |
| <hr/> | |
| CONCLUSION | 205 |
| <hr/> | |
| BIBLIOGRAPHIE | 209 |
| <hr/> | |
| GLOSSAIRE DU CITOYEN EUROPÉEN AVISÉ | 215 |
| <hr/> | |
| ANNEXES | 221 |