

Cinquième conférence :

La citoyenneté européenne : réalité ou utopie ?

Mercredi
28 mars 2018
(17h30 – 19h30)

Conseil d'État
Salle
d'Assemblée
générale

Dossier du participant

Le modérateur :

- **Jean-Claude Bonichot,**
conseiller d'État, juge à la Cour de justice
de l'Union européenne

Les intervenants :

- **Daniel Cohn-Bendit**
- **Pascale Joannin,**
directrice générale de la Fondation
Robert Schuman
- **Jean-Jacques Kasel,**
ancien juge à la Cour de justice de
l'Union européenne, ancien
représentant permanent du Grand-
Duché de Luxembourg auprès de
l'Union européenne, ancien Maréchal
de la Cour

Présentation de la conférence :

Inspirée des Lumières, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pose les fondements modernes de la citoyenneté en lui donnant une portée universelle. La citoyenneté est désormais liée à l'appartenance à la Nation, dans laquelle réside le principe de toute souveraineté¹ et dont les citoyens jouissent des mêmes droits civils et politiques.

Au cœur du projet européen, il y a l'ambition de créer une communauté politique dans laquelle tous les citoyens partagent les mêmes valeurs et jouissent des mêmes droits. Sans remettre en cause le lien primordial entre l'accès à la citoyenneté et l'appartenance à la Nation, le nouvel ordre juridique communautaire fonde une citoyenneté européenne additionnelle à la citoyenneté nationale.

¹ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 3 :
« Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement
dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer
d'autorité qui n'en émane expressément ».

Au fur et à mesure des développements de la construction européenne, l'extension des droits communs à tous les ressortissants des États membres a conduit à l'affirmation d'une citoyenneté européenne au cœur du nouvel ordre juridique communautaire (I). Si l'institution de la citoyenneté de l'Union a été un tournant décisif, elle ne peut cependant à elle seule pallier les limites de la démocratie européenne ou fonder une communauté politique (II).

I- Au fur et à mesure des développements de la construction européenne, l'extension des droits communs à tous les ressortissants des États membres a conduit à l'affirmation d'une citoyenneté européenne au cœur du nouvel ordre juridique communautaire.

La création en 1957 de la Communauté économique européenne (CEE), afin de favoriser « une union toujours plus étroite entre les peuples européens »², pose les fondements d'un espace régi par des règles communes applicables aux ressortissants des

² Préambule du traité de Rome du 25 mars 1957 : « (...) Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens (...).

États-membres. En ce sens, même s'il n'est fait aucune référence aux citoyens européens dans le texte du traité de Rome, la vision des Pères fondateurs contient en germe un élargissement de la conception classique de la citoyenneté définie par l'appartenance à la Nation³. La Cour de justice des communautés européennes⁴ en tire très tôt les conséquences logiques. Dès 1963, dans l'arrêt *Van Gend en Loos*⁵, elle affirme que les traités communautaires fondent un « nouvel ordre juridique international » et que les citoyens européens étant directement et individuellement concernés par les normes communautaires, ils sont fondés à s'en prévaloir devant les juges. La Cour de Luxembourg a en outre estimé que le droit de recours ouvert aux citoyens européens était utile à la bonne application du droit communautaire car « la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits » conforte le contrôle exercé par les institutions communautaires⁶. Le « droit au juge » a ainsi pour conséquence de créer une dynamique qui échappe aux États dans la mesure où la jurisprudence communautaire précise et enrichit en permanence le contenu des droits ouverts aux citoyens européens par les traités. Cette interactivité entre les justiciables et le juge communautaire est essentielle car elle garantit l'effectivité des droits des citoyens européens. Ainsi, l'interprétation très libérale du principe d'interdiction des discriminations⁷ donne toute sa force à la communauté de droit qu'est l'espace européen. De même, en affirmant l'effet direct du droit communautaire, la Cour a permis aux particuliers de l'invoquer devant les juridictions nationales et de se prévaloir d'un grand nombre de droits individuels qui n'avaient pas été explicitement prévus par les traités.

L'ensemble de la législation qui accompagne les politiques communautaires est donc source

de droits et d'obligations pour les ressortissants européens. Le citoyen est détenteur de droits qui le protègent dans sa vie quotidienne ou professionnelle au sein de l'espace européen. Certains de ces droits ne sont d'ailleurs pas réservés aux ressortissants des États membres : ils peuvent être ouverts aux résidents⁸ ou même à tous⁹. De même, l'espace qui est régi par ces droits est variable selon les conventions qui lient l'Europe aux États tiers. Ainsi, les dispositions concernant le droit à la libre circulation et au séjour s'appliquent aussi aux ressortissants d'États qui n'appartiennent pas à l'Union¹⁰. Dans un autre domaine, toutes les dispositions prises pour encourager les échanges universitaires et la reconnaissance des diplômes et des qualifications à l'intérieur de l'espace européen sont ouvertes à tous les pays signataires de la convention culturelle du Conseil de l'Europe¹¹. À l'inverse, en raison des clauses d'exemptions obtenues par les États, on compte nombre d'exceptions : un exemple bien connu est celui des contrôles aux frontières abolis dans l'espace Schengen mais maintenus en Grande Bretagne ou en Irlande¹². À des degrés divers, ces droits qui ont des répercussions concrètes sur la vie quotidienne contribuent à donner une densité juridique à la qualité de citoyen de l'Union. Il est significatif que les obligations qui en résultent pour les États alimentent des tensions et même des oppositions pouvant aller jusqu'à la volonté de quitter l'Union. Ainsi, au cœur du Brexit, il y a l'exigence britannique de pouvoir déroger aux règles du marché unique afin que les migrants communautaires installés en Grande-Bretagne ne puissent pas bénéficier des mêmes avantages sociaux que les Britanniques¹³. Et si l'Union ne peut faire droit à cette demande, c'est bien parce qu'une telle concession aurait conduit à remettre en cause l'égalité des droits des citoyens européens et donc à détricoter le

³ M.-J. Garot, *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, 1999.

⁴ Dénommée Cour de justice de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009.

⁵ CJCE, *Van Gend & Loos*, 1963, v. également CJCE, *Costa C/ Enel*, 1964; CJCE, *Schwarze*, 1965 (uniformité de l'application et de l'interprétation du droit de l'Union); CJCE, *Neumann*, 1985 (procédure préjudicielle, art. 267 TFUE).

⁶ O. Costa, « La Cour de justice et le contrôle démocratique de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, n°6, 2001, pp. 881-902.

⁷ TFUE, art. 18 : « 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. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations ».

⁸ Tels le droit d'accès aux documents, de saisine du médiateur et de pétition.

⁹ Tel le droit à la bonne administration.

¹⁰ V. Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 4, « *L'Europe des frontières : enjeux et défis* », dossier du participant, p.4. Quatre pays non européens font partie de l'espace Schengen : l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Lichtenstein.

¹¹ La Convention culturelle européenne a été signée à Paris le 19 décembre 1954. V. Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 7, « *Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?* ».

¹² Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 4, « *L'Europe des frontières : enjeux et défis* », dossier du participant, p.5.

¹³ V. par exemple CJUE, 10 mars 2011, *T. Borger / Deutsche Lufthansa c. G. Kumpan/ Maurits Casteels*.

pacte implicite qui fonde la construction européenne¹⁴.

Dans leur vie quotidienne, les habitants de l'Union exercent le plus souvent leurs droits de citoyens européens sans en avoir pleinement conscience¹⁵. Ainsi, la possibilité donnée aux citoyens de l'Union de se déplacer avec les membres de leur famille sans aucune barrière dans toute l'Europe est devenue tellement usitée qu'on en oublie presque qu'elle est la conséquence du droit de circuler et de séjourner librement¹⁶. Une abondante jurisprudence, intégrée dans la législation communautaire, a précisé la portée de ce principe fondamental de l'Union européenne¹⁷, pour garantir notamment l'égal accès des travailleurs européens au marché de l'emploi ou encore préciser les conditions dans lesquelles les citoyens européens peuvent bénéficier des prestations sociales dans leur pays de résidence. Des dispositions ont également été prises afin de limiter les abus du droit à la libre circulation, par exemple pour lutter contre les mariages de complaisance¹⁸. Pour l'enracinement et la pérennité du projet européen, il était essentiel de créer des symboles et des réalités perceptibles par tous afin de permettre aux ressortissants de l'Union de s'identifier consciemment comme citoyens européens. La création du drapeau et de l'hymne de l'Union¹⁹, du passeport unique

¹⁴ Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 2, « *Quelles institutions pour l'Europe de demain ?* ».

¹⁵ N. Moussis, « La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2000, p. 153.

¹⁶ TFUE, art. 21 : « 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour son application. 2. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1. Il statue conformément à la procédure législative ordinaire. 3. Aux mêmes fins que celles visées au paragraphe 1, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des mesures concernant la sécurité sociale ou la protection sociale. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen ».

¹⁷ Directive n° 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

¹⁸ V. par exemple, Communication de la Commission au Parlement au Conseil « Aider les autorités nationales à réprimer les abus du droit à la libre circulation: Manuel relatif aux mariages de complaisance entre des citoyens de l'Union et des ressortissants de pays tiers, dans le cadre de la législation de l'UE concernant la libre circulation des citoyens de l'Union » / COM/2014/0604 final.

¹⁹ Le drapeau de l'Union crée par le Conseil de l'Europe en 1955, devient l'emblème officiel des institutions

européennes²⁰, de la journée de l'Europe²¹, sont autant d'initiatives qui procèdent de la volonté politique de rendre l'Europe plus visible pour les citoyens. Dans un tout autre domaine, la décision créant le programme Erasmus visant à encourager la mobilité étudiante en Europe, qui fixait parmi ses objectifs celui de « consolider le concept d'une Europe des citoyens »²², a beaucoup contribué depuis sa création en 1987 à populariser l'Union dans les milieux étudiants. Dans le même esprit, la création en 1996 du service volontaire européen (SVE) a permis à des jeunes volontaires d'accomplir une mission d'intérêt général dans un autre pays que le leur²³.

Les transferts à l'Union d'attributs essentiels de la souveraineté ont représenté un tournant majeur. À la suite de la création de l'espace Schengen, la suppression des postes frontières traditionnels remplacés par de simples panneaux indicateurs accueillant le visiteur dans un autre État de la Communauté a ainsi été un signe visible par tous de l'inscription de la construction européenne dans l'espace. De même, le transfert à l'Union de la monnaie avec la création de l'euro a fait beaucoup progresser dans les États membres de la zone euro, la conscience d'appartenir à une communauté économique et politique. D'ailleurs, la force de ces symboles est telle qu'ils ont suscité de très fortes résistances, et ces acquis ne sont pas irréversibles comme en témoigne la remise en cause du dispositif Schengen et de l'Euro par des courants politiques puissants en Europe.

Il ne suffit cependant pas d'empiler des droits et de créer des symboles pour forger une citoyenneté européenne. Logiquement, avec la montée en puissance de l'Union, il est devenu indispensable de renforcer la légitimité démocratique des décisions communautaires en donnant un contenu aux droits politiques et aux devoirs du citoyen européen. Dans l'affirmation de la dimension politique de la citoyenneté européenne, la première élection du Parlement européen au suffrage universel en 1979 a marqué une étape importante : depuis cette date, les citoyens européens élisent directement leurs représentants et deviennent par conséquent

européennes en juin 1985. L'hymne européen a été adopté en 1970 par le Conseil de l'Europe, v. J. Pertek, « Citoyenneté de l'Union », fascicule 28, *Jurisclasseur*, 6 février 2013.

²⁰ Délivré à partir du 1er janvier 1985.

²¹ Chaque année, le 9 mai, la Journée de l'Europe célèbre la paix et l'unité en Europe. Il s'agit de la date anniversaire de la « déclaration Schuman ».

²² CJUE, affaires jointes C-523/11 et C-585/11 du 18 juillet 2013.

²³ D'après un bilan effectué en 2016, le SVE a permis d'envoyer 100.000 jeunes volontaires en 20 ans.

acteurs de la construction européenne,²⁴ même si l'élection se tient dans un cadre national. À la suite de l'inscription de la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht en 1992, celle-ci devient l'étendard de l'ambition de bâtir une Europe des citoyens complétant l'Europe des États.

II- Si l'institution de la citoyenneté de l'Union a été un tournant décisif, elle ne peut cependant à elle seule pallier les limites de la démocratie européenne ou fonder une communauté politique.

L'institution de la citoyenneté de l'Union est un tournant décisif : « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité²⁵ ». La consécration du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections locales²⁶ introduit une rupture symbolique dans le lien entre nationalité et citoyenneté politique. L'adoption de cette innovation majeure qui concerne l'ordre juridique national et la vie démocratique de chacun des États membres a d'ailleurs entraîné des débats passionnés. En France, elle a nécessité une révision constitutionnelle²⁷, qui a abouti à insérer dans la constitution un nouveau titre XV relatif à l'Union européenne²⁸. Aux termes de l'article 9 du

²⁴ TFUE, art 22 al. 2 : « Sans préjudice des dispositions de l'article 223, paragraphe 1, et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités, arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient. ».

²⁵ Article 8 du traité de Maastricht (version découlant du traité d'Amsterdam).

²⁶ TFUE, art. 22 : « 1. Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen, ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient ».

²⁷ Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 et loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

²⁸ Constitution du 4 octobre 1958, titre XV, art. 88-3 : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi

TUE²⁹ et de l'article 20 du TFUE³⁰, est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État-membre, laquelle étant acquise selon les règles propres à chaque État. La citoyenneté européenne est donc une citoyenneté de « superposition » ou une citoyenneté « additionnelle »³¹, qui entraîne une série de droits spécifiques. La CJUE a très rapidement pris en compte les conséquences de la création de la citoyenneté de l'Union, jusqu'à affirmer « que le statut de citoyen de l'union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres ». ³² Le travail jurisprudentiel réalisé par la Cour en étroite coopération avec les juges nationaux, lié notamment aux conséquences à tirer du retrait ou de la déchéance de la nationalité d'un État-membre, ou encore de l'accès à la nationalité³³, a permis de donner toute sa portée à la citoyenneté de l'Union³⁴, tout en laissant une marge de manœuvre aux États dont les ressortissants peuvent bénéficier de protections particulières résultant de conventions bilatérales, notamment en matière d'extradition³⁵. Les citoyens européens se sont vus également attribuer un droit de pétition devant le Parlement européen³⁶. Le

organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article ».

²⁹ TUE, art. 9 : « Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. 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 ».

³⁰ TFUE, Art.20 § 2 : « Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres: a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres; b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État; c) 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 de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État; d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue. Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci ».

³¹ C. Withol de Wenden, *La citoyenneté européenne*, Presses de Sciences Po, 1997, pp. 51-67.

³² CJUE, 20 septembre 2001, Grzelczyk, par. 31.

³³ CJUE, Gde Ch. 2011, C-34/09, [Ruiz-Zambrano](#)

³⁴ CJUE, Gde Ch., 2010, C-135/08, [Janko Rottmann contre Freistaat Bayern](#)

Pour une synthèse, cf. [Conclusions de l'avocat général M. Maciej SZPUNAR présentées le 8 septembre 2016 à propos de l'affaire CJUE, C-133/15, H.C. Chavez-Vilchez et autres, point 84](#)

³⁵ [CJUE, Gde Ch., 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15](#)

³⁶ TFUE, art 21 : « (...) d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur

chapitre V de la Charte des droits fondamentaux, adoptée dans sa version définitive par les présidents de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, le 12 décembre 2007³⁷, intitulé « citoyenneté », a ajouté le droit à une bonne administration défini de façon très circonstanciée³⁸, le droit d'accès à l'ensemble des documents des institutions européennes³⁹, le droit de s'adresser au médiateur européen⁴⁰ et le droit à la protection diplomatique et consulaire sur tout le territoire de l'Union⁴¹. Plus récemment, le traité de Lisbonne a affirmé le droit de tout

européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue. » ; TFUE art 24 al. 2 « Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen conformément aux dispositions de l'article 227 » : TFUE Art. 227 : « Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement ».

³⁷ TUE, art. 6 : « 1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. (...) ».

³⁸ Charte européenne des droits fondamentaux, Art. 41 : « Droit à une bonne administration 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union. 2. Ce droit comporte notamment: le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre; le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires; l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. 3. Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres. 4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue ».

³⁹ Charte européenne des droits fondamentaux, art. 42 : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ».

⁴⁰ Charte européenne des droits fondamentaux, art. 43 : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de saisir le médiateur de l'Union en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles ».

⁴¹ Charte européenne des droits fondamentaux, art. 46 : « Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État ».

citoyen à participer à la vie démocratique de l'Union⁴². Surtout, il a élargi le rôle politique des citoyens en leur reconnaissant une nouvelle prérogative qu'ils peuvent exercer directement : le droit d'initiative citoyenne⁴³. Les citoyens acquièrent ainsi le droit d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition législative appropriée au Parlement européen et au Conseil européen sur un sujet particulier⁴⁴. La démocratie représentative s'enrichit ainsi d'une dimension participative⁴⁵.

Mais si au fil des textes, le citoyen européen est ainsi devenu électeur et citoyen actif, il est significatif qu'en dehors de l'obligation de respecter le droit communautaire, il n'ait pas d'autres devoirs spécifiques envers l'Union. Certes, il est bien fait une référence aux devoirs des citoyens de l'Union dans le Préambule de la Charte européenne des droits fondamentaux⁴⁶, mais la formulation est très générale : si la reconnaissance de devoirs à l'égard d'autrui ou des générations futures leur confère une portée universelle, il est difficile

⁴² TUE, art. 10 : « 1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. 2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens. 3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. 4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union ».

⁴³ TUE, art. 11: « 1. 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'Union. 2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. 3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. 4. 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 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. Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

⁴⁴ Règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne (ICE) du 15 décembre 2010.

⁴⁵ Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 10 « Peut-on parler d'une démocratie européenne ? », dossier du participant, p.6.

⁴⁶ TFUE, art 20, art. cit.; Préambule de la Charte européenne des droits fondamentaux, al 6 : « (...) La jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures ».

d'en déduire des obligations juridiques concrètes du citoyen européen envers l'Union. Et les devoirs associés à la définition classique du citoyen dans un cadre national ne sont guère transposables à l'échelle de l'Union. Ainsi le devoir de défendre sa patrie n'a pas d'équivalent à l'échelle de l'Union. Si y a une politique de défense européenne, il n'y a pas d'armée européenne et chaque État reste seul décisionnaire pour déclarer la guerre ou engager des forces armées⁴⁷. Il y a bien une clause d'assistance mutuelle,⁴⁸ lorsqu'un État-membre est attaqué sur son sol, invoquée pour la première fois par la France à la suite des attentats de 2015. Mais, il n'est nulle part fait mention d'un devoir du citoyen européen de prendre les armes en cas de menace contre l'Union. De même, la notion de civisme fiscal demeure une abstraction à l'échelle européenne. Certes, il y a bien un consentement du citoyen aux prélèvements de l'Union, à travers d'une part l'approbation du budget européen par les parlementaires européens, et d'autre part, le vote par les parlements nationaux des budgets des États dans lesquels figurent les contributions destinées à l'Union. Mais, en l'absence de tout impôt direct prélevé par l'Union⁴⁹ et en dépit des efforts incontestables qui ont été faits pour rendre plus lisibles les finances publiques de l'Union, il demeure très difficile pour le citoyen de faire le lien entre ses obligations de contribuable et le budget européen. Il est significatif que les catégories socioprofessionnelles qui perçoivent des aides directes du budget de l'Union, notamment les agriculteurs, soient beaucoup plus attentives aux conséquences des arbitrages financiers de l'Union. Ce n'est que dans l'hypothèse où un budget commun de la zone euro serait alimenté par un impôt spécifique sur les personnes, que la question du civisme fiscal des citoyens concernés se poserait en des termes nouveaux, une telle perspective étant au demeurant peu réaliste aujourd'hui.

Autre signe préoccupant, la baisse continue de la participation électorale lors des élections européennes qui constituent pourtant le

rendez-vous majeur lors duquel les citoyens peuvent exprimer leurs préférences sur les orientations de l'Union, démontre qu'ils n'identifient pas complètement le vote aux élections européennes à un devoir civique. En 1979, la participation au sein des neuf États membres qui constituaient alors la Communauté était de 62%. Depuis, le taux de participation moyen n'a cessé de chuter pour atteindre son taux le plus bas en 2014 avec 42,5%, même s'il faut noter que la participation moyenne pour les neuf pays qui avaient participé au scrutin de 1979 était de 56% contre 33,5% pour les treize derniers arrivants. Et quels que soient les pays, le niveau de participation aux élections nationales est toujours nettement supérieur à celui enregistré pour les élections européennes⁵⁰, ce qui conduit les commentateurs à les qualifier d'élections de « second ordre ». Certes la participation aux référendums sur l'intégration européenne⁵¹, quand les peuples sont consultés est nettement supérieure, mais d'une part ils se tiennent dans un cadre national et, d'autre part, ils se sont traduits à six reprises par des rejets⁵² reflétant une montée de l'euro-scepticisme. Pour ce qui concerne l'usage du droit de vote et d'éligibilité des citoyens migrants intra-Union européenne, seule une minorité des citoyens concernés font usage de leurs droits. Les citoyens de l'Union européenne résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants représentent moins de 2% de la population électorale européenne et en son sein, seuls 15% sont des électeurs communautaires effectivement inscrits⁵³. De même, seuls 6% des quelques 4,3 millions d'électeurs concernés se sont inscrits dans leur pays de résidence pour voter aux élections européennes de 1994 et 9% à celles de 1999. Enfin, le bilan des instruments de démocratie participative que sont le droit de pétition, le recours au médiateur européen et plus récemment l'initiative citoyenne européenne, est globalement modeste. De surcroît, c'est surtout un mode d'expression élitiste utilisé par des citoyens politisés, bien dotés en capital culturel, social et financier⁵⁴.

⁴⁷ Voir Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 5, « Faut-il accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union ? ».

⁴⁸ Article 42§7 TUE : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres ».

⁴⁹ Le budget de l'UE est financé par des droits de douanes, prélèvements agricoles, contributions des États à partir de leur revenu national brut et d'une fraction de TVA d'un maximum de 0,3 %. Source : vie-publique.fr : « [Quelles sont les ressources de l'Union européenne ?](#) ».

⁵⁰ V. « Les citoyens et l'Europe : modes d'expression et perceptions », notice 7, *La Documentation française*, 4^{ème} édition, p.85.

⁵¹ Sur ce débat, voir Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 10, « Peut-on parler d'une démocratie européenne ».

⁵² Rejets par le Danemark du traité de Maastricht, par l'Irlande du traité de Nice, par la Suède de l'euro, par la France et la Hollande du traité constitutionnel et par l'Irlande du traité de Lisbonne.

⁵³ S. Strudel, « Citoyenneté européenne », in P. Perrineau, D. Réyné (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001.

⁵⁴ P. Magnoste (dir.), *De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne*, De Boeck, 1997.

Force est donc de constater que malgré des acquis positifs, la citoyenneté européenne n'a pas vraiment permis de remédier au déficit démocratique de l'Union.

L'évolution des perceptions de l'Union développées par les citoyens européens conduit à un diagnostic en demi-teinte. Certes, l'eurobaromètre mis en place par la Commission européenne depuis 1973 pour mesurer le soutien à l'Union montre que les citoyens se montrent, sur la longue durée, en moyenne majoritairement favorables à l'Union⁵⁵. Mais, d'une part, depuis la difficile ratification du traité de Maastricht, on observe une sensible érosion de ce soutien qui s'est encore accélérée avec la crise économique et financière de 2008 et d'autre part, on observe de très fortes variations selon des paramètres sociologiques, politiques et nationaux. Il ne faut cependant pas dresser un tableau trop sombre : le sentiment d'appartenance à l'Union reste très majoritaire : c'est ainsi qu'en janvier 2014, deux tiers des personnes interrogées déclarent se sentir citoyens de l'Union européenne avec là encore de forts écarts nationaux. Mais seuls quatre Européens sur dix estiment que leur voix compte en Europe, ce qui renvoie au constat des limites de la démocratie européenne dont la complexité dérouté les citoyens⁵⁶. La citoyenneté européenne ne suffit donc pas à elle seule à fonder une communauté politique : le degré d'identification à l'Europe reste faible et le sentiment d'appartenance à la nation demeure premier⁵⁷. La question est d'autant plus complexe que les identités nationales et européennes s'emboîtent ; depuis plus de 20 ans, le pourcentage de personnes interrogées qui se déclarent seulement européennes n'a jamais atteint 5%, alors qu'un peu moins de 40% se sentent uniquement nationaux, la majorité se déclarant nationaux et européens. *In fine*, la question posée est donc bien de bâtir une citoyenneté commune à partir d'identités nationales différentes. Ceci signifie que la citoyenneté européenne ne peut pas se construire sur le modèle historique de la citoyenneté nationale indissociable de la construction des États-nations. Plus fondamentalement, la reconnaissance de droits aux citoyens ne suffit pas à enraciner leur sentiment d'appartenance à l'Union ni à forger une conscience européenne. En l'absence d'un État et d'un peuple européen et

même d'une nationalité commune à l'Union⁵⁸, la construction juridique qu'est la citoyenneté européenne est fondée sur les valeurs communes aux peuples qui composent l'Union. Il est donc essentiel de l'enraciner dans la transmission d'une histoire et d'une civilisation, ce qui passe par l'école et la culture, un chantier qui, pour l'essentiel, reste à ouvrir.

La citoyenneté européenne a fait la preuve de sa plasticité : ancrée dans la réalité des États-nations par son mode d'acquisition, son contenu n'a cessé de s'enrichir des apports de la jurisprudence et des traités successifs. L'extension continue des droits des citoyens européens singularise la construction communautaire et fonde un ordre juridique original. À partir de cette Europe des citoyens, qui garantit aux ressortissants de l'Union que la norme européenne est la même pour tous, s'édifie progressivement « une nouvelle forme de solidarité civique et politique à l'échelle européenne⁵⁹ ».

Cette « inter-citoyenneté fédérative »⁶⁰ est un élément essentiel de la dynamique communautaire et une réponse aux défis auxquels la mondialisation confronte les États-nations pour faire vivre les idéaux démocratiques⁶¹. Néanmoins, force est de constater que la citoyenneté européenne telle qu'elle existe aujourd'hui ne suffit ni à combler le déficit démocratique de l'Union ni à créer un patriotisme européen. Il est vrai que la citoyenneté de l'Union n'existe que depuis un quart de siècle, un temps trop court pour enraciner la démocratie européenne dans des États-nations pluriséculaires légitimement attachés à leur identité linguistique, culturelle,

⁵⁵ Eurobaromètres sur le soutien à l'Union européenne depuis 1973.

⁵⁶ Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 10 « Peut-on parler d'une démocratie européenne ? ».

⁵⁷ S. Duchesne, « L'identité européenne : entre science politique et science fiction », *Politique européenne*, 2010.

⁵⁸ Les instances européennes n'ont pas la compétence de conférer la citoyenneté de l'Union puisque celle-ci découle de l'acquisition de la citoyenneté d'un État-membre. La seule exception est relative à l'attribution de la citoyenneté d'honneur de l'Union qui a été décernée par le Conseil européen, à titre exceptionnel, à une poignée d'hommes d'États reconnus pour leur contribution éminente à la construction européenne : Jean Monnet, Helmut Kohl et Jacques Delors.

⁵⁹ « La citoyenneté de l'Union présuppose l'existence d'un lien de nature politique entre les citoyens européens, bien qu'il ne s'agisse pas d'un lien d'appartenance à un peuple. Ce lien politique unit, au contraire, les peuples d'Europe. Il repose sur leur engagement mutuel d'ouvrir leurs communautés politiques respectives aux autres citoyens européens et de construire une nouvelle forme de solidarité civique et politique à l'échelle européenne. Il n'exige pas l'existence d'un peuple mais il est fondé sur l'existence d'un espace politique européen, duquel émergent des droits et des devoirs » ([conclusions de l'avocat général Maduro, 30/09/2009, affaire C – 135/08, Rottmann c/ Freistaat Bayern, point 23](#)).

⁶⁰ O. Beaud, *Théorie de la fédération*, Léviathan, 2007.

⁶¹ M. Gauchet, *La démocratie contre elle-même*, Gallimard, 2002.

sociale et politique⁶². La citoyenneté européenne demeure une utopie créatrice, celle d'une démocratie fondée sur le droit, un « patriotisme constitutionnel⁶³ », préfigurant la République universelle dont rêvaient déjà les Lumières⁶⁴.

Biographies des intervenants :

■ Jean-Claude Bonichot

Licencié en droit, diplômé de Sciences Po, ancien élève de l'ENA, Jean-Claude Bonichot a intégré le Conseil d'État en 1982 à la section du contentieux, où il a exercé successivement les fonctions de rapporteur, commissaire du gouvernement, puis président de la 6^e sous-section (2000-2006). Il a par ailleurs été référendaire à la Cour de justice des communautés européennes (1987- 1991) et directeur du cabinet du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, puis du ministre d'État, ministre de la fonction publique et de la modernisation de l'administration (1991-1992). Jean-Claude Bonichot a enseigné comme professeur associé aux universités de Metz (1988-2000), puis Paris I Panthéon-Sorbonne (2000-2007). Auteur de nombreuses publications en droit administratif, en droit communautaire et en droit européen des droits de l'Homme, il est notamment le fondateur et président du comité de rédaction du *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*. Il est juge à la Cour de justice depuis le 7 octobre 2006.

■ Daniel Cohn-Bendit

Journaliste et homme politique franco-allemand, Daniel Cohn-Bendit démarre sa carrière politique en adhérant au parti allemand « Die Grünen » en 1984. De 1989 à

1997, il accepte le poste honorifique de conseiller municipal en charge des affaires multiculturelles à la mairie de Francfort. En juin 1994, il devient membre du Parlement européen, élu sur la liste des Grünen allemands. Il renouvelle ensuite plusieurs fois son mandat d'eurodéputé en alternant sa candidature sur les listes françaises ou allemandes. En 2009, il est à l'origine du rassemblement « Europe Écologie » réunissant des personnalités issues du milieu politique et associatif et est réélu au Parlement européen en tant que tête de liste en Ile de France. De 2001 à 2014, il est coprésident du groupe des Verts/Alliance libre européenne (ALE) au Parlement européen. Daniel Cohn-Bendit a reçu de nombreux prix dont le prix « Hannah Arendt pour la pensée politique » en 2001 et le prix « personnalité politique de l'année », distinction honorifique pour mérite politique décernée par le Trombinoscope en 2009. Il est, depuis 2013, chroniqueur au sein de la radio Europe 1.

■ Pascale Joannin

Diplômée de relations internationales approfondies et de l'Institut d'études politiques Pascale Joannin a été auditeur de la 56^{ème} session nationale de l'Institut des hautes études pour la défense nationale (IHEDN) et est aujourd'hui directrice générale de la Fondation Robert Schuman. Experte de l'Union européenne, elle est l'auteur de plusieurs articles sur la condition des femmes au sein de l'Union européenne : « *L'Europe, une chance pour la femme* », note de la Fondation Robert Schuman, mai 2004 ; « *L'Europe le continent des femmes* » in *Rapport Schuman 2017 sur l'état de l'Union*, éditions Lignes de repères, mars 2017 ; « *L'émergence d'une nouvelle classe politique en Europe* » in *Rapport Schuman 2018 sur l'état de l'Union*, éditions Marie B, collection Lignes de repères, à paraître mars 2018. Elle est par ailleurs codirectrice de la 4^{ème} édition de « *L'Atlas permanent de l'Union européenne* », Éditions Maris B, collection Lignes de Repères, à paraître au printemps 2018.

■ Jean-Jacques Kasel

Docteur en droit, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, Jean-Jacques Kasel a débuté sa carrière dans les années 70 au barreau de Luxembourg. Entre 1972 et 1973, il est conseiller juridique de la Banque de Paris et des Pays-Bas au Luxembourg. À partir de 1973, il entame une carrière au sein

⁶² À titre de comparaison, aux États-Unis, la citoyenneté fédérale n'a été acquise qu'en 1868 avec l'adoption du XIV^e amendement à l'issue de la guerre de Sécession.

⁶³ J. Habermas, *L'Intégration républicaine : Essais de théorie politique*, Fayard, 1998

⁶⁴ A. Cloots, *La République universelle*, 1793 ; Condorcet, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, 1795 ; E. Kant, *Vers la paix perpétuelle*, 1795

du ministère des affaires étrangères, en qualité d'attaché, puis de secrétaire de légation. Il est ensuite président des groupes de travail du Conseil des ministres (1976), puis premier secrétaire d'ambassade à Paris et représentant permanent adjoint auprès de l'OCDE (1976-1979). En 1979, il est nommé chef de cabinet du vice-président du gouvernement Gaston Thorn. Il est ensuite conseiller, puis chef de cabinet adjoint du président de la Commission des communautés européennes (1981), directeur du budget et du statut au secrétariat général du Conseil des ministres des communautés européennes (1981-1984), chargé de mission à la représentation permanente auprès des communautés européennes (1984-1985). De retour au Luxembourg, il est nommé en 1986 directeur des affaires politiques et culturelles au ministère des affaires étrangères, poste qu'il occupe jusqu'en 1991. Durant les années suivantes, il est ambassadeur non résident en Grèce, conseiller diplomatique du Premier ministre, représentant permanent du Luxembourg auprès du Conseil des Communautés européennes (1992-1993), puis du Conseil de l'Union européenne (1993-1998). Il est ensuite ambassadeur en Belgique et représentant permanent du Luxembourg auprès de l'OTAN (1998-2002). Entre 2002 et 2007, Jean-Jacques Kasel est Maréchal de la Cour et chef de cabinet de SRA le Grand-Duc. En 2008, il est nommé juge à la Cour de Justice de l'Union européenne, poste qu'il occupe jusqu'en octobre 2013.

Calendrier du cycle (2017-2018)

- Peut-on parler d'une crise de la citoyenneté ?
Mercredi 18 octobre 2017
- La citoyenneté dans la tradition républicaine
Mercredi 29 novembre 2017
- L'école de la République fabrique-t-elle encore des citoyens ?
Mercredi 17 janvier 2018
- Que reste-t-il des devoirs du citoyen ?
Mercredi 14 février 2018
- La citoyenneté européenne : réalité ou utopie ?
Mercredi 28 mars 2018

Prochaines conférences :

- Que veut-dire « citoyen du monde » ?
Mercredi 16 mai 2018
- La citoyenneté, un idéal pour aujourd'hui ?
Mercredi 20 juin 2018