

Pour une citoyenneté de résidence en Europe

Le sujet de la citoyenneté européenne est au carrefour de questions essentielles : celle de la mutation de la citoyenneté, celle de la démocratie et, enfin, celle de la « Cité », soit l'articulation des citoyennetés et de la réalité « citoyenne » européenne.

Jean-Pierre DUBOIS,
président d'honneur
de la LDH

Partout, dans les « anciennes démocraties » (en Europe et hors d'Europe), le système « tout représentatif » est en crise, pour des raisons multiples et interagissantes :

- « sociétés de masse » rendant démocratiquement inopérants les relais politiques des sociétés traditionnelles (réseaux entre citoyens, élus locaux et parlementaires);
- individuation consumériste, qui brise l'efficacité des appareils collectifs de mobilisation des citoyens;
- augmentation du niveau de formation et d'information des citoyens, qui les conduit à refuser tant les disciplines autoritaires anciennes que les « médias fédératifs » verticaux (partisans, syndicaux, associatifs, etc.).

La citoyenneté en crise. Quels enjeux ?

Après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), la « ruse de Jean Monnet » visait à contourner le suffrage universel pour imposer l'intégration européenne par des politiques agricoles, industrielles, commerciales... non validées par les citoyens. Aucune des Communautés européennes n'a été instituée pour faire avancer les droits ou la citoyenneté : il s'agissait de faire progresser la dynamique de la concurrence et des marchés, à une échelle où aucune puissance publique légitime ne pourrait la réguler sérieusement. C'est ainsi qu'il a fallu attendre trente-cinq ans pour que les citoyens français, par exemple, puissent décider d'une orientation majeure de la construction européenne.

Il est vrai que pendant plusieurs décennies, la méthode communautaire a permis de faire progresser les solidarités territoriales entre Etats (politique agricole, par exemple) et entre régions (Feder). Mais le passage du pilotage communautaire au pilotage intergouvernemental, alors que l'immense majorité des gouvernements n'ont aucun mandat de leurs citoyens ou de leurs Parlements lorsqu'ils participent à des « sommets », a produit une véritable confiscation démocratique d'un pouvoir face auquel les Etats sont aujourd'hui souvent en situation d'infériorité... Parce qu'ils l'ont voulu !

Car la critique des technocrates bruxellois est aussi injuste que fourbe : la Commission est composée par les gouvernements (avant la bénédiction parlementaire) et les décisions majeures sont prises par le Conseil européen, c'est-à-dire par vingt-sept gouvernements qui ne répondent devant personne de leurs choix. Et les passages en force qui ont privé d'effectivité les refus exprimés par les peuples (Irlande, Danemark, France et Pays-Bas en 2005, etc.) ont été décidés par les sommets de chefs de gouvernements.

Logiques de globalisation et de forteresse

« Libre circulation », dit l'Union européenne (UE), des capitaux, des marchandises... et des personnes. Pour les capitaux et les marchandises, c'est incontestable. Mais pour les personnes, le *deal* de Schengen est très clair : la liberté intérieure se paie de la « forteresse extérieure » (on sait que même chez le colonel Kadhafi, l'Union



© DR

voyait d'un bon œil la gestion « en amont » du blocage de l'immigration subsaharienne...). Morts de soif en plein Sahara, morts sur les pirogues sénégalaises au large des Canaries, morts sur les barbelés de Ceuta et de Melilla, morts sur les embarcations surpeuplées au large de Malte et de Lampedusa... « Frontex », la bien-nommée, rappelle la persistance, dans ce monde que l'on prétend sans frontières, de la vraie frontière (au Sud mais aussi à l'Est) entre l'Europe « civilisée » et les peuples qui risqueraient de la « submerger ». C'est que l'Europe, continent vieillissant et déclassé, est le seul à craindre massivement l'avenir. Là gît sans doute le principal aliment de la montée des replis identitaires/xénophobes/souverainistes. A vrai dire, ce qui produit cette « dépression



collective », c'est tout simplement, outre le « débranchement » démocratique, l'absence de tout projet politique européen depuis près d'un quart de siècle. Bref, ce ne sont pas les citoyens qui se sont éloignés de l'Europe, c'est l'Europe qui s'est éloignée des citoyens. Elle le paie et le paiera très cher en termes de légitimité.

Démocratisation, ou désintégration ?

Il n'y a ni peuple européen, ni Etat européen. Il y a des peuples, avec des singularités qui restent fortes et pas illégitimes par principe, mais aussi avec des valeurs communes. Ce sont ces valeurs qui sont susceptibles de fonder une réalité autonome de la citoyenneté européenne : principes du respect des droits fondamentaux « dans une société démocratique »

(au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme), importance de la cohésion urbaine et sociale, etc.

Mais il reste que l'institution d'une citoyenneté déconnectée de tout rapport entre citoyens et « puissance souveraine » est une innovation historique absolue. C'est sans doute pourquoi les gouvernants européens ont fui devant ce défi en 1992, et n'ont institué qu'une « annexe européenne » de citoyennetés nationales.

Avec la montée, d'une part, d'une gouvernance postdémocratique (que le Traité budgétaire européen de 2013 illustre parfaitement), d'autre part du rejet de l'intégration européenne par une proportion croissante de citoyens des Etats membres, l'Union est placée devant une alternative : ou bien elle s'appliquera à elle-

Il ne s'agit de rien moins que d'instituer une véritable légitimité démocratique des gouvernants européens réels, d'organiser leur responsabilité politique réelle et le contrôle citoyen permanent, et de rendre effective la garantie des droits.

même les « critères de Copenhague » qu'elle exige des pays candidats à l'adhésion (en termes de séparation des pouvoirs et de responsabilité démocratique des gouvernants réels), ou bien, faute de légitimité démocratique, elle se disloquera morceau par morceau (le processus étant déjà potentiellement engagé à certains égards : Royaume-Uni, et tentations centrifuges en Ecosse, en Catalogne, en Italie du Nord, etc.).

C'est sur ce point que le scrutin de 2014 sera un moment de vérité : l'« européisme autoritaire », qui nourrit aujourd'hui les réactions souverainistes/identitaires, a déjà ruiné les rêves d'Europe au siècle dernier. Il ne lui faudra pas longtemps pour finir de placer les citoyens d'Europe devant ce choix insupportable : l'intégration ou la démocratie...

Réconcilier les peuples avec l'Europe demandera du temps, du courage politique et de la téna-cité, pour en finir avec l'Europe des sommets et construire une «Europe des citoyens». Concrètement, il ne s'agit de rien moins que d'instituer une véritable légitimité démocratique des gouvernants européens réels, d'organiser leur responsabilité politique réelle et le contrôle citoyen permanent, et de rendre effective la garantie des droits.

De l'Europe des sommets à celle des citoyens

Ainsi, seulement, la citoyenneté européenne pourrait-elle être non plus un slogan de communicants désincarnés, mais une réalité vécue : face à un Parlement européen qui aurait les pouvoirs d'un Parlement, à des gouvernants qui seraient réellement responsables devant lui et soumis à son contrôle effectif, une «société civile européenne» pourrait se structurer et se développer dans l'exercice de droits fondamentaux en ciblant des interlocuteurs identifiables en amont des décisions, au lieu de se retrouver, en aval, face à des gouvernants nationaux qui se défaus-sent hypocritement sur Bruxelles de faits accomplis, qu'ils ont eux-mêmes organisés discrètement. Cette société civile européenne encore balbutiante ne peut se déployer qu'avec de véritables partis politiques européens, des partenaires sociaux européens plus forts et plus visibles, des médias européens faisant aux débats européens la place qu'ils méritent... et avec des associations (et ONG) qui veillent strictement à leur indépendance à l'égard des Etats, des partis politiques, des groupes parlementaires et des institutions européennes, sauf à perdre toute crédibilité, toute capacité d'être entendus par les citoyens, voire toute raison d'être. Le dialogue est nécessaire et utile, la dépendance inacceptable et mortifère.

Ce qui produit la «dépression collective», c'est tout simplement, autre le «débranchement» démocratique, l'absence de tout projet politique européen depuis près d'un quart de siècle. Bref, ce ne sont pas les citoyens qui se sont éloignés de l'Europe, c'est l'Europe qui s'est éloignée des citoyens.

Il faut donc asseoir la démo-cratisation de l'UE sur la réa-lité citoyenne européenne, et cela doublement. D'une part, la citoyenneté doit cesser d'être principalement nationale et subsidiairement européenne : on doit pouvoir être pleine-ment citoyen à chacun des deux niveaux. D'autre part, à chacun de ces deux niveaux, les citoyens ne sont pas (seulement) ceux que désignent comme tels les gouvernants, mais tous ceux qui, en bonne logique démocratique, exercent en commun les choix politiques concernant les terri-toires où ils résident. C'est à ceux qui font l'Europe chaque jour, parce qu'ils y vivent, y travail-ivent et y construisent l'avenir com-mun, qu'il faut rendre le pouvoir pour sauver l'idée européenne.

Dépasser la contradiction démocratique

Dans le modèle historique qui présente comme indivisibles citoyenneté et nationalité, ne sont considérés comme citoyens que les nationaux... C'est-à-dire ceux qu'un Etat reconnaît comme tels : la citoyenneté, comme la natio-nalité, apparaît comme octroyée par les gouvernants.

Or, à l'évidence, le principe démo-cratique veut au contraire que ce ne soient pas les gouvernants qui décident qui est citoyen, mais les citoyens qui décident qui peut être gouvernant. Ce ne sont donc pas seulement les étrangers qui sont ainsi exclus de la citoyenneté, mais aussi les nationaux eux-mêmes, dont l'accès à la citoyenneté est subordonné au bon vouloir de l'Etat dont ils dépendent.

Et ce paradoxe démocratique a été reproduit en 1992, à l'échelle de l'UE, par le traité de Maas-tricht, qui n'a institué qu'une «citoyenneté de conséquence», reproduisant l'exclusion des étrangers. Dès lors, lutter pour une «citoyenneté européenne de résidence», c'est faire pro-gresser à la fois la citoyenneté européenne, la paix et le refus du

racisme et des discriminations, et l'égalité démocratique.

Au demeurant, la résolution de la contradiction entre démocratie et clôture nationale de la citoyenneté fait l'objet d'un processus déjà bien avancé⁽¹⁾. C'est sur une base réellement universaliste que le droit de vote aux élections locales a été accordé à tous les étrangers en Uruguay en 1952, en Irlande en 1963, en Suède en 1975, au Danemark en 1981, aux Pays-Bas en 1986... A quoi s'ajoutent les législations d'autres pays, ouvrant ce droit à des catégories d'étran-gers en raison de liens interéta-tiques historiquement spécifiques (Espagne, Portugal, Royaume-Uni, Malte...). Et ce progrès démo-cratique, qui touche aujourd'hui dix-sept Etats sur les vingt-sept de l'UE (dont douze ouvrant ce droit à tous les étrangers non commu-nautaires), est encouragé tant par le Conseil de l'Europe (conven-tion ouverte à signature en 1992 et entrée en vigueur en 1997) que par la Conférence des pays de la Mer baltique...

Ainsi la France est plutôt dans le peloton de queue des Etats européens, et l'UE est elle aussi à la traîne si on la compare avec l'«Europe des droits de l'Homme» issue de la Convention de 1950. Ce que l'on nomme aujourd'hui «citoyenneté européenne» est une citoyenneté doublement au rabais, d'abord en ce qu'elle n'est qu'un appendice paranational, et ensuite parce qu'elle discrimine plus de quinze millions de «citoyens réels», qui sont Européens de résidence. Le traité de Maastricht, qui a certes déconnecté (pour les nationaux des Etats membres) une partie de la citoyenneté de la natio-nalité, n'a ainsi réalisé qu'une dis-jonction imparfaite. La réalité de la citoyenneté vécue aujourd'hui en Europe impose d'aller plus loin, pour éviter d'avoir à choisir entre désintégration et «dé-démocra-tisation» de l'Union. Dans un monde de globalisation des enjeux et de mobilités crois-santes des individus et des groupes

(1) Depuis l'An I de la République (Thomas Paine, citoyen amé-ricain, et Anacharsis de Cloots, citoyen «hollandais», furent aussi non seulement citoyens français mais constitutans élus membres de la Convention en 1792), après les précurseurs du canton suisse de Neuchâtel (1849) et les politiques encou-rageant ainsi l'immigration en Amérique du Nord (aux Etats-Unis jusqu'en 1926 en Arkansas, au Canada jusqu'en 1985 en Ontario).

(2) Déjà bien moins protégés que les autres travailleurs, ils le sont encore moins lorsqu'ils ont la nationalité de pays tiers. La même discrimination sur la question du «travail décent» frappe ces travailleurs immi-grés extra-européens en ce qui concerne le régime du «détache-ment» (au sens de la direc-tive «Services»). Elle s'étend aussi à la protection sociale, etc.



La citoyenneté européenne doit être étendue à l'ensemble des citoyens d'Europe quelles que soient leurs nationalités, c'est-à-dire à tous les non-nationaux présents sur le territoire d'un Etat membre.

péennes : il s'agit de citoyenneté au sens plein du terme, c'est-à-dire de l'ensemble des droits fondamentaux qui doivent être liés à son exercice... Droits politiques bien sûr, mais aussi droits sociaux fondamentaux. La citoyenneté est sociale en ce sens qu'elle suppose une égalité des droits nécessaires à son exercice : celui qui n'a ni domicile, ni revenu minimal, ni « travail décent », ni protection sociale, etc., est privé des conditions qui permettent le respect de son « égale dignité » (au sens de l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'Homme).

Or la même discrimination qu'en matière de droit de vote se retrouve ici. Témoin la situation des travailleurs saisonniers⁽²⁾. Et il s'agit encore du régime de protection contre les discriminations (notamment grâce à des recours effectifs) visant les étrangers non européens, les Roms, etc., mais aussi les discriminations sur la base du genre, du handicap, etc. : chacune d'elles compromet la pleine et égale citoyenneté, d'où la nécessité de promouvoir une « citoyenneté inclusive ».

Sur tous les points évoqués, nous devons interpeller toutes les forces politiques, tous les candidats aux élections européennes de 2014, ainsi que les gouvernants et représentants nationaux qui prennent part aux élections européennes, pour que le débat indispensable qui doit s'ouvrir sur l'avenir de l'Union se reste pas confiné à des cercles de techniciens du lobbying, de la finance ou du droit, contribuant, *nolens volens*, à la déconstruction du Politique.

Faire de cette échéance si proche le rendez-vous de la démocratisation de l'UE est peut-être la dernière chance d'une Europe des citoyens, voire d'une Europe réconciliée avec les citoyens d'Europe... C'est-à-dire avec la totalité des Européens de résidence. ●

humains, la proposition universitaire d'Aristote et de Cicéron est plus que jamais d'actualité. L'UE doit suivre les « bons exemples » nationaux précités, en donnant à son tour une première application continentale d'un « droit fondamental de tout être humain à la citoyenneté », dont jouiraient tous les résidents établis durablement en un point quelconque de son territoire (et, à terme, du globe). Il y a là un impératif catégorique pour tous les militants de l'universalité des droits de l'Homme.

La pluralité des appartenances de tout individu à différents cercles de socialisation doit être respectée et garantie, non seulement parce qu'elle fonde une grande partie de la richesse culturelle de l'humanité et de la substance même des rapports sociaux, mais surtout parce que la liberté d'association et de dissociation à l'égard des groupes et communautés dans lesquels tout individu naît puis vit est consubstantielle à l'égale liberté des êtres humains, seuls titulaires des droits fondamentaux.

Sa garantie est donc indispensable à la protection contre le racisme, le sexism, la xénophobie, et, plus généralement, les discriminations. Et sa promotion renforce, dans la pratique même des défenseurs des droits, la conscience des solidarités vécues.

Or la pluralité des appartenances, dans la liberté de chacun(e), suppose l'articulation des citoyennetés. Car, parce que l'exercice de la citoyenneté est la garantie la plus fondamentale des droits, chaque être humain doit pouvoir décliner ses appartenances et exercer ses droits « *seul ou en commun* » (dixit l'Unesco), en vivant sa citoyenneté aux différents niveaux territoriaux (local, régional, national, européen), où elle doit se déployer pour assurer le contrôle citoyen des gouvernements. Et ces niveaux doivent pouvoir interagir au service de la défense des droits.

Citoyenneté européenne, et de résidence

Depuis 1992, le droit européen de la citoyenneté repose sur une discrimination entre les étrangers présents dans les Etats de l'Union, selon qu'ils ont la nationalité d'un autre Etat membre ou celle d'un Etat tiers. Notre revendication est donc que cette discrimination cesse, par une extension de la citoyenneté européenne à l'ensemble des citoyens d'Europe quelles que soient leurs nationalités, c'est-à-dire à tous les non-nationaux présents sur le territoire d'un Etat membre.

Mais il ne s'agit pas ici seulement du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et euro-

Ce que l'on nomme aujourd'hui « citoyenneté européenne » est une citoyenneté doublement au rabais, d'abord en ce qu'elle n'est qu'un appendice paranational, et ensuite parce qu'elle discrimine plus de quinze millions de « citoyens réels », qui sont Européens de résidence.