

Vers la reconnaissance d'une citoyenneté européenne

Comme le disait Massimo d'Azeglio au lendemain de l'unité italienne : « *Nous avons fait l'Italie, maintenant il faut faire les Italiens.* » Cette phrase pourrait s'appliquer aux Européens : la citoyenneté européenne est un projet politique évolutif à construire. Et à faire vivre.

Catherine WIHTOL DE WENDEN, Ceri * (CNRS), Paris

Définie par le traité de Maastricht de 1992, en son article 8, la citoyenneté européenne est au cœur même de la définition d'une Europe politique et met fin à la définition que donnait Jacques Delors de l'Europe : « *un objet politique non identifié* »⁽¹⁾. Parmi les éléments qui lient la citoyenneté européenne au projet européen du traité de Rome de 1957, figurent les droits essentiels du citoyen européen : la liberté de circulation, d'installation et de travail au sein de l'Europe.

Le traité de Rome était fondé sur le principe de libre circulation des marchandises, grâce à l'abolition des barrières douanières. La liberté de circulation des travailleurs dans l'Europe des six a été accordée après un délai assez long, en 1968. La liberté de circulation des personnes⁽²⁾ a, de son côté, été concrétisée par la signature, en 1990, des accords de Schengen (limités aux signataires, c'est-à-dire à l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark) qui visent à abolir les contrôles aux frontières des pays membres. Quant à la liberté d'installation, elle apparaît comme la conséquence de la réciprocité des droits qui prévaut entre Européens aux termes des traités signés entre les Etats de l'Union.

* Centre de recherches et d'études internationales.

« **La citoyenneté européenne est une citoyenneté d'attribution : elle dépend de la définition qu'a chaque Etat de l'Union de la qualité de national, qui donne de facto accès à celle de citoyen européen.** »

(1) Catherine Wihtol de Wenden, *La Citoyenneté européenne*. Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 108 p.

(2) Patrick Dollat, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne : enjeux et perspectives*. Bruxelles, Bruylant, 1998, 560 p.

Au regard de la liberté de circulation, d'installation et de travail, la citoyenneté européenne est donc une citoyenneté de réciprocité, traçant une nouvelle frontière entre Européens et non-Européens, qui vient se substituer à l'opposition antérieure entre nationaux et étrangers au regard des droits.

Une représentation politique élargie

En 1979, l'élection au suffrage universel des quatre cent dix membres du Parlement européen par tous les citoyens de l'Europe communautaire (y compris par ceux qui résident dans un autre Etat que celui dont ils ont la nationalité), et la possibilité pour eux d'être aussi éligibles enrichissent les droits des Européens d'une dimension politique. La citoyenneté dépasse alors le cadre national. Mais la dissociation entre citoyenneté et nationalité devient plus profonde lorsque les Européens de l'Union acquièrent la possibilité d'être électeurs et éligibles à l'échelon local, dans un pays de l'Union où ils résident mais dont ils n'ont pas la nationalité. Ces nouveaux droits, énoncés dans le traité de Maastricht de 1992, ont été mis tardivement en œuvre par les Etats européens car ceux-ci ont dû adapter leur Constitution natio-

nale et redéfinir leur souveraineté nationale. Quant au droit d'ester en justice, cet autre fondement de la citoyenneté est plus large que la seule possibilité de recourir au juge européen, puisqu'il inclut la possibilité de contester les décisions administratives (la pétition), de s'adresser au médiateur européen et de se faire représenter diplomatiquement par un autre pays européen dans un pays tiers, quand son propre pays n'y a pas de représentation diplomatique. Ces droits ont aussi été concédés, pour la plupart, antérieurement au traité de Maastricht. La Cour de justice de l'Union européenne avait, dès sa création, pour objet de défendre les intérêts des plaignants européens si leur Etat contrevenait aux principes énoncés dans les traités européens. Le droit d'ester en justice est d'ailleurs étendu aux résidents étrangers non européens (les immigrés non communautaires), en situation régulière, qui peuvent aussi saisir la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). Une importante jurisprudence européenne en est d'ailleurs issue, sur le droit des étrangers.

A côté des principes fondateurs, des droits fondamentaux, qui ne concernent d'ailleurs pas seulement le citoyen européen mais tout résident dans l'Union

européenne, ont été énoncés dans la Charte des droits fondamentaux du traité de Nice, en 1999. Ils sont repris comme tels dans le traité constitutionnel européen initial, puis dans le traité simplifié de Lisbonne de 2007.

De nouveaux droits : les droits fondamentaux

Dans la partie II du texte constitutionnel initial, au chapitre des libertés, figurent le rappel du droit d'asile et la protection en cas d'éloignement, d'expatriation et d'extradition. Au chapitre de l'égalité, figurent deux principes inexistant dans les textes antérieurs : la diversité culturelle, religieuse et linguistique, les droits des minorités ; la lutte contre les discriminations (discrimination raciale, mais aussi religieuse, ethnique, sexuelle, ou fondée sur l'orientation sexuelle ou le handicap). Cette dernière disposition a d'abord été énoncée dans le traité d'Amsterdam en 1997, puis reprise dans le traité de Nice et enfin inscrite dans le traité constitutionnel initial (II-81).

La citoyenneté qui en ressort est essentiellement un ensemble de droits, avec peu de devoirs, contrairement à la définition française : pas de vote obligatoire ; l'impôt du sang, c'est-à-dire que le service militaire a été supprimé dans plusieurs pays européens (dont la France) au profit d'une armée de métier et d'un timide corps franco-allemand. La levée de l'impôt est nationale et n'est pas perçue comme la participation à un impôt européen, même si un principe de solidarité pour lutter contre les poches de pauvreté dans l'Union s'en dégage de façon non dite : qui aurait pu penser que les impôts du contribuable national auraient permis le développement d'une région enclavée de l'Europe, il y a trente ans ?

Si l'hymne, la fête, la monnaie et le drapeau européens, adoptés en ordre dispersé, symbolisent l'Union européenne, il n'en reste pas moins que l'Europe souffre

Les pères fondateurs ont considéré que l'assomption de la Vierge pourrait être un symbole de paix et de fraternité. C'est pourquoi le drapeau à fond bleu azur (couleur de la Vierge), orné de douze étoiles d'or (les apôtres), a été choisi comme emblème de l'Europe.

cruellement d'un défaut de mise en scène identitaire et festive. Ce manque d'imaginaire symbolique la fait difficilement émerger des cartons de Bruxelles, de la bureaucratie et de la complexité qu'elle incarne, de l'ennui qu'elle génère (à en juger par le fort taux d'abstention aux élections européennes), au risque de provoquer un rejet chez ceux qui ont le sentiment de subir des décisions lointaines et incompréhensibles.

Un déficit d'imaginaire symbolique

Privée d'un imaginaire collectif fort par rapport à la symbolique mise en scène depuis plus d'un siècle par les Etats-nations (fêtes nationales, noms de rues,

de places évoquant héros nationaux et guerriers), l'Europe de Bruxelles s'est réappropriée deux des symboles du Conseil de l'Europe, adoptés par les pères fondateurs : l'hymne européen, extrait de la neuvième symphonie de Beethoven, et le drapeau européen. Celui-ci est le fruit d'un compromis entre les pères fondateurs, tous grands chrétiens, qui ont considéré que l'assomption de la Vierge pourrait être un symbole de paix et de fraternité. C'est pourquoi le drapeau à fond bleu azur (couleur de la Vierge), orné de douze étoiles d'or (les apôtres), a été choisi comme emblème de l'Europe. A la différence du drapeau américain où chaque étoile représente

© COMMISSION EUROPÉENNE



un nouvel Etat constitutif d'une identité américaine, le drapeau européen est prédéfini et les nouveaux entrants doivent se conformer à ses règles pour en faire partie (protocoles d'adhésion).

Mis en service en 1986, le passeport européen a fait l'objet de multiples négociations sur sa couleur et sa présentation. Symbole d'une identité juridique commune et de l'égalité des droits entre Européens à l'intérieur de l'Union, il maintient le compromis entre la nationalité d'un Etat et la citoyenneté de l'Union. La citoyenneté européenne est une citoyenneté d'attribution : elle dépend de la définition qu'à chaque Etat de l'Union de la qualité de national, qui donne de facto accès à celle de citoyen européen. Mais la qualité d'Européen est à usage interne : elle n'est pas opposable à l'extérieur de l'Union. Les pays extra-européens ne reconnaissent que la nationalité des Etats souverains, et tel national d'un Etat de l'Union pourra se voir imposer un régime (comme l'exigence de visa par les Etats-Unis à quelques pays européens), qui ne sera pas demandé à un autre.

Les valeurs, transversales, de l'Union

Les fondements de la citoyenneté européenne sont culturellement enracinés dans les valeurs et les projets européens qui ont tantôt précédé les Etats-nations, soit se proposent de leur succéder ou de les dépasser par leur dimension transnationale ou post-nationale (comme le multiculturalisme, la non-discrimination, le droit des minorités, le dialogue euro-méditerranéen). Mais ces valeurs, implicites plutôt que fortement proclamées et illustrées, trouvent peu de mise en scène dans le paysage européen⁽³⁾. Enfin, la citoyenneté européenne repose essentiellement sur des valeurs partagées, de façon implicite, par tous les Etats de l'Union européenne. Les nouveaux entrants

La citoyenneté européenne repose essentiellement sur des valeurs partagées, de façon implicite, par tous les Etats de l'Union européenne. Les nouveaux entrants ont dû donner des gages de leur adhésion à ces valeurs pour en faire partie (Espagne, Portugal, Grèce).

(3) Combien de places, de rues, de statues pour les philosophes, écrivains, peintres, musiciens, architectes, sculpteurs qui ont sillonné l'Europe et lui ont donné cet héritage culturellement partagé, dont on ne retrouve les noms que dans les programmes d'échanges universitaires (Socrate, Erasmus), les trains et les aéroports (Mozart, Galilée, Léonard de Vinci)?

(4) Depuis les villes du Moyen Age en passant par la Renaissance, l'art baroque, les Lumières, le mouvement des nationalités, le libéralisme et le socialisme du XIX^e siècle, la laïcité et les droits de l'Homme du XX^e siècle.

ont d'ailleurs dû donner des gages de leur adhésion à ces valeurs pour en faire partie (l'Espagne, le Portugal, la Grèce). Ces valeurs se réduisent, en fait, à un plus petit dénominateur commun plutôt qu'à un large éventail de valeurs partagées, même si les éléments d'une culture transnationale traversent l'Europe d'Est en Ouest et du Nord au Sud⁽⁴⁾. Dans ce contexte, l'Etat-nation n'apparaît que comme un épisode dans une Europe culturelle aux valeurs communes.

Quelles sont alors les valeurs des Européens ? On peut les limiter à un nombre réduit :

- la démocratie : c'est une condition essentielle à l'entrée dans l'Union, consubstantielle à la naissance de l'idée européenne après la Seconde Guerre mondiale ;
- les droits de l'Homme : ils conditionnent aussi l'entrée des nouveaux membres, et sont souvent appelés aux Etats ;
- la laïcité : elle est constitutive d'une des spécificités de l'Europe, dans sa distinction religieux/politique ;
- le libéralisme économique : il s'est imposé à l'Union sur le constat de la faillite des autres systèmes ;
- l'Etat-providence : une politique de redistribution sociale existe à l'intérieur de chaque pays européen, et de solidarités entre Etats européens.

Ces valeurs sont constitutives, aujourd'hui, d'un socle partagé entre tous les Européens, malgré des nuances.

Vers la conquête de nouveaux droits

La citoyenneté européenne comporte encore beaucoup d'inconnues. Son devenir dépend à la fois de la volonté politique de ses responsables et de l'évolution de ses droits. Certains d'entre eux peuvent progresser dans les traités existants, d'autres sont compatibles avec ces traités, d'autres enfin vont au-delà des différents

traités, se situant parfois en contradiction avec eux.

Il y a tout d'abord des pratiques à faire progresser, grâce à une modification des modes de scrutin et à la création de circonscriptions régionales, à l'établissement de listes électorales transnationales, à un président élu par le Conseil européen ou issu de la majorité parlementaire sortant des élections européennes.

Certaines dispositions inscrites dans le traité constitutionnel initial ont été reprises dans le traité de Lisbonne, comme le droit à l'initiative citoyenne d'un million d'Européens, qui peuvent ainsi proposer un texte à la Commission européenne, le droit d'adhésion directe à un parti européen, le rôle accru du Parlement européen dans les domaines de la codécision avec le Conseil dans le domaine législatif, l'extension de la majorité qualifiée à de nombreux domaines, ou l'article 11 du traité de Lisbonne, permettant aux citoyens d'avoir un dialogue organisé avec les institutions à travers le statut des associations européennes. Mais le militantisme peine encore à s'affirmer à l'échelon européen, et la mobilisation des travailleurs en grève de Wilvorde est restée exemplaire par sa rareté.

Enfin, des mesures absentes dans les traités existants pourraient être suggérées, comme le droit de vote et l'éligibilité locale des étrangers non européens résidents, l'harmonisation du droit de la nationalité – car la qualité d'Européen ou de non-Européen dépend de celle-ci –, l'établissement d'un impôt européen clairement identifié par tous, d'un service civil européen et d'une justice européenne.

Pour que l'Europe soit aujourd'hui vivante, il convient de l'enseigner, de la rapprocher des citoyens et de valoriser sa diversité comme élément constitutif de son identité, et comme alternative à la mondialisation culturelle. ●