

LA CITOYENNETE EUROPEENNE, NOUVEL OBJET DU DROIT CONSTITUTIONNEL ?¹

par Marie de Cazals,
attachée temporaire d'enseignement
et de recherche à l'Université
des sciences sociales de Toulouse

En ce début de XXI^e siècle, la citoyenneté, notion ancienne, connaît un regain d'intérêt avec les nouvelles étapes franchies par l'Union européenne. Cette dernière laisse entrevoir des ajouts souhaitables à la citoyenneté nationale grâce à celle européenne. De surcroît, le sentiment de la nécessité de cette autre citoyenneté a été tardif et sa prise en compte dans le *corpus* juridique communautaire est relativement récente. Avant le traité de Maastricht², la notion de citoyenneté ne figure nulle part dans les textes fondateurs. Il est question des « peuples européens »³, des « peuples démocratiques européens »⁴, des « peuples des Etats »⁵. Or, ce n'est pas faute d'avoir tenté de mettre en place cet élément si fondamental à toute construction démocratique. Dès les années 1970, le Conseil européen ainsi que le Parlement européen ont tenté de définir et d'intégrer dans les textes communautaires la citoyenneté européenne. Pour l'un, le Premier ministre belge de l'époque, Léo Tindemans, rédigea un rapport sur ce thème. Bien que précurseurs sur de nombreux points,

¹ Ce texte est une version sensiblement différente d'une publication effectuée à la revue *Le Banquet*, n° 22, 2005.

² Traité sur l'Union européenne (ci-après T.U.E.), *J.O.C.E.*, n° C 191 du 29 juillet 1992.

³ Préambule du traité instituant la Communauté économique européenne dans Pierre GERBET, Françoise de LA SERRE et Gérard NAFILYAN, *L'union politique de l'Europe, Jalons et textes*, La Documentation Française, coll. « Retour aux textes », 1998, p. 93.

⁴ Préambule de l'acte unique européen, <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/accessible/treaties/fr/index.htm>

⁵ Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976, <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/accessible/treaties/fr/index.htm>

les propositions contenues dans le rapport ne furent intégrées que plus tard dans les textes communautaires (disparition des contrôles des personnes aux frontières ; reconnaissance de l'équivalence des diplômes...). Le Parlement adopta de son côté deux résolutions en 1975 et en 1977 par lesquelles il demandait, d'une part, l'élaboration d'une charte des droits des citoyens de la Communauté européenne et, d'autre part, la définition de nouveaux droits pour les citoyens (droit de pétition et droit électoral entre autres). Les années vont passer sans que rien ne se concrétise, mais l'intérêt pour la chose demeure présent. Ainsi, lors de l'adoption en février 1984 du « projet Spinelli »¹, le Parlement européen admet cette citoyenneté à une écrasante majorité. Malheureusement, aucune négociation ne se fera sur cette base. L'avancée positive de l'année 1984 est la mise en place du « Comité Adoninno » chargé de recenser les mesures qui pourraient être prises en compte dans le *corpus* juridique d'une citoyenneté européenne². Cependant, jusque dans les années 1990, l'économique va primer sur les volontés politiques et aucune des propositions diverses ne prendra juridiquement forme. En décembre 1990, au Conseil européen de Rome, la citoyenneté européenne est remise au goût du jour et une Conférence intergouvernementale lui est consacrée. L'aboutissement des travaux menés permet enfin l'inscription de la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht³. Au terme de l'article 8 de ce traité, « il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre » : ce texte reconnaît officiellement la mise en place d'une citoyenneté européenne. Par la suite, cette voie est poursuivie par le traité d'Amsterdam qui reprend l'intitulé de l'article 8 dans sa formulation originale. Toutefois, si le lien établi entre cette nouvelle citoyenneté et la condition de nationalité est conservé, une précision y est apportée : « la citoyenneté de l'Union

¹ « Les citoyens des Etats membres sont par là même citoyens de l'Union. La citoyenneté de l'Union est liée à la qualité de citoyen d'un Etat membre », article 3 du projet de traité instituant l'Union européenne, 14 février 1984, http://www.franceurope.org/pdf/projet_spinelli.pdf.

² Dans les deux rapports remis en 1985, il est notamment préconisé de mettre en place un droit de séjour détaché de l'activité économique ; une procédure électorale unique pour les élections européennes ; la reconnaissance d'un droit de pétition à chaque citoyen ; la mise en place d'un médiateur européen.

³ Articles 8 à 8E du T.U.E., *op. cit.*

La citoyenneté européenne, nouvel objet

s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas »¹. Il s'agit donc d'une citoyenneté de complément.

Actuellement, depuis la signature, le 29 octobre 2004, du traité établissant une constitution pour l'Europe et donc l'ouverture de la phase finale du processus d'adoption de la constitution européenne par chacun des États membres, les interrogations sur la citoyenneté européenne portent sur un domaine différent. Ce n'est plus la reconnaissance de la citoyenneté européenne qui importe mais la manière dont elle est perçue et mise en œuvre. En cela il est regrettable que le débat sur la constitution européenne n'ait pas fait une place plus importante à la citoyenneté européenne, car ce sera par elle que cette constitution sera éprouvée. De prime abord, aucune difficulté ne transparaît puisqu'elle est un simple ajout, un complément à l'incontournable citoyenneté nationale. Elle concrétise une certaine égalité entre les citoyens de l'Union européenne. Or, la citoyenneté européenne n'est que momentanément horizontale car elle a vocation à devenir verticale pour créer une relation directe entre le citoyen et l'Union². Il est dès lors aisé de comprendre les interrogations ainsi que les malaises qu'entraînent l'acceptation d'une nouvelle citoyenneté au niveau européen. De nombreuses questions se posent et notamment celle de l'avenir de l'État-nation comme cadre de référence pertinent pour analyser la citoyenneté. De plus, il convient de s'interroger également sur la manière dont le droit constitutionnel appréhendera une notion au contenu transnational voire post-national. En ce sens n'y a-t-il pas une modification des champs du droit constitutionnel français classique, c'est-à-dire un changement des grilles de lecture, données pour définitivement acquises, du droit constitutionnel français ? Si cela est avéré, ce sera peut-être la possibilité de rendre compte des apports réciproques du national et de l'euro-péen à la citoyenneté. Malgré tout, l'État-nation demeure le seul fondement envisageable d'une citoyenneté européenne mais dont la définition est tributaire des instances européennes. Certes, celles-ci sont constituées d'États mais elles auront à faire admettre une volonté commune aux citoyens de chaque État. Or, les traditions constitutionnelles diffèrent d'un État à l'autre.

¹ Partie 1, article 2, *J.O.C.E.*, n° C 340 du 10 novembre 1997. Cet article deviendra par la suite l'article 17 alinéa 1 du traité instituant la Communauté européenne (ci-après T.C.E.), version consolidée, *J.O.C.E.*, n° C 325 du 24 décembre 2002, p. 44.

² Paul MAGNETTE, *La citoyenneté européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. « Etudes européennes », 1999, p. 227.

Marie de Cazals

La solution de compromis est dans une citoyenneté complémentaire qui ne viendra pas heurter les sensibilités de chacun. Par ailleurs, la diversité qui anime cette citoyenneté impose qu'une unité soit trouvée à sa multiplicité afin d'en préserver la cohésion. Le juridique aura pour souci de concilier cette diversité, chose qu'il fait en composant la citoyenneté européenne du « droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres » ; du « droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'Etat membre » où le citoyen de l'Union réside ; du droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté « de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre » ; du « droit d'adresser des pétitions au Parlement européen », de « recourir au médiateur », de « s'adresser aux institutions et organes consultatifs de l'Union [...] et de recevoir une réponse [...] »¹. En objectivant la citoyenneté, elle peut devenir concrète pour l'ensemble des Etats européens. De plus, la citoyenneté européenne amènera le droit constitutionnel français à appréhender la citoyenneté par le prisme d'une unité qui se distingue de celle qui a permis d'ériger l'Etat-nation.

Enfin, malgré l'importance des éléments qui caractérisent la citoyenneté européenne, il a été nécessaire de faire un choix dans le présent propos du fait de l'ampleur des développements que cela aurait inévitablement suscité. Ainsi, l'approche retenue sera celle de la construction de la citoyenneté européenne par les droits politiques. Seront alors pris en considération les rapports entre, d'une part, la citoyenneté et l'Etat, et d'autre part, entre le citoyen et l'Europe. Les relations qu'entretiennent la citoyenneté et la nationalité seront soulignées ainsi que les aspects négatifs qu'elles engendrent dans l'élaboration d'une citoyenneté européenne. Il faudra alors envisager un dépassement désormais nécessaire de leur étroite imbrication afin de reconnaître toute la singularité de la citoyenneté européenne (I). La faiblesse des moyens donnés au citoyen national pour sa participation politique au niveau européen sera également mise en lumière de même que les améliorations à apporter pour rendre le traité établissant une constitution pour l'Europe viable au niveau du citoyen qui est l'essence de sa légitimité (II).

¹ Article I-10 du traité établissant une constitution pour l'Europe, *op. cit.*, p. 13.

La citoyenneté européenne, nouvel objet

I - La citoyenneté européenne : une notion singulière

D'emblée un constat s'impose : la notion de citoyenneté européenne est en cours d'élaboration. Indéniablement, « l'Union européenne crée un nouveau type de citoyen. C'est un citoyen encore incomplet, en formation qui se met en place sous nos yeux, à la manière d'un puzzle »¹. Il s'agit donc d'une chose exceptionnelle que de pouvoir assister à la naissance de la citoyenneté européenne. Cependant des questions se posent relativement à cette citoyenneté. Notamment, jusqu'à quel point la citoyenneté européenne peut-elle être considérée comme une notion originale ? En d'autres termes, le problème consiste à se demander si ce qui singularise entre autre la citoyenneté européenne est le fait qu'elle soit originaire ou tout simplement inédite. Cette interrogation met en évidence d'une part, le lien paradoxal entretenu avec l'idée de nation (A) et, d'autre part, la relation ambiguë nouée avec la citoyenneté nationale et donc avec l'Etat-nation (B).

A - Le paradoxe de la nation dans la naissance d'une citoyenneté européenne

Lorsque l'on se trouve confronté à une notion nouvelle, la démarche première consiste à essayer de la rattacher à ce qui est connu. Ainsi, la citoyenneté européenne va être envisagée par référence à des cadres préexistants mais propres à la citoyenneté nationale (1). Or, il semble qu'il faille dépasser cette analyse de la citoyenneté européenne afin de la rendre viable (2).

1 - La grille de lecture nationale de la citoyenneté européenne : un écueil à éviter

Selon le vocabulaire juridique de G. Cornu, le sens général donné au mot citoyen est celui d'un « membre d'une cité ou d'un groupement politique »². Un préalable indispensable est donc que la cité ou le groupement ait été créé, il faut qu'il y ait eu une forme de volonté qui ait conduit à un regroupement. La volonté d'ériger une telle organisation provient de l'existence de ressemblances et, aussi, de ce qui deviendra pour certains le « désir de vivre ensemble »³.

¹ Yves MADIOT, « Citoyenneté, un concept à facettes multiples », dans Geneviève KOUBI (dir.), *De la citoyenneté*, Litec, 1995, p. 14.

² Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, P.U.F., coll. « Quadrige », 4^{ème} édition, 2003, p. 151.

³ Ernest RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, conférence effectuée le 11 mars 1882 à la Sorbonne.

Marie de Cazals

Cette volonté va donc se fonder sur des valeurs communes auxquelles les différentes parties vont adhérer. Celui qui ne partagera pas les mêmes valeurs ne pourra pas être reconnu membre de la communauté ainsi formée. Cette communauté est « généralement fixée sur un territoire déterminé dont la réalité résulte de caractéristiques ethniques, linguistiques, culturelles, de coutumes sociales, de traditions historiques et religieuses, tous facteurs qui développent un sentiment d'appartenance [...] »¹. Elle correspond au sens premier de la nation, car ce n'est que dans un second temps qu'elle prend la forme d'une entité juridique abstraite titulaire de la souveraineté et incarnée par des représentants. De plus, progressivement, le caractère national va devenir le référent de la citoyenneté. Seront considérés comme des citoyens les nationaux d'un Etat. Ce lien entre nation et citoyenneté en droit interne français brouille considérablement la perception de la citoyenneté européenne et amène à penser qu'il est impossible de raisonner sur cette base. En attribuant autant d'importance au rôle de la nation, il n'y a pas de place pour l'étranger, même s'il est européen. Seuls les nationaux « partagent un mode de perception du monde, une culture intellectuelle, des émotions et des souvenirs communs, une mémoire historique singulière [...] »². Ce phénomène est dû au fait que chaque société réalise la socialisation de ses membres et leur inculque des valeurs communes. Ainsi, dès le départ l'idée d'une citoyenneté européenne calquée sur celle nationale est rendue impossible car la probabilité que chaque Etat veuille imposer sa conception de la nation est grande.

En outre, l'importance accordée à la nationalité pour définir la citoyenneté est à relativiser. En effet, la citoyenneté est riche d'un contenu multiple et varié que la nationalité seule ne parvient plus à englober. La nationalité ne peut être entendue que comme un des éléments de la citoyenneté. Dès lors, à elle seule, elle n'est plus suffisante pour la constituer. « La notion de citoyenneté rétablie dans sa diversité, révèle ainsi sa valeur et son autonomie signalant combien il paraît vain de chercher à recomposer sa connaissance par référence à l'idée de nationalité »³. Dès lors, il faut comprendre la nation comme un élément de la citoyenneté car elle lui est indispensable. En cela, la nation reste incontournable et la force interne qui l'anime ne fait

¹ Gérard CORNU, *op. cit.*, p. 584.

² Dominique SCHNAPPER, « La conception de la nation », *Citoyenneté et société*, Cahiers Français, n° 281, p. 14.

³ Geneviève KOUBI, Avant-propos, dans Geneviève KOUBI, *op. cit.*, p. 5.

La citoyenneté européenne, nouvel objet

qu'accentuer ce sentiment. De ce point de vue, l'idée de nation n'a jamais cessé d'être d'actualité et « ne cessera jamais de l'être. A cause de l'identification d'un individu par son appartenance à un groupe et à l'agressivité propre à la nature humaine -l'identification de soi par le rejet de l'autre est une constante chez l'homme-, la nation est assurée d'un avenir glorieux »¹. Aussi, sans rejeter l'apport de la nation, il faut l'envisager de manière à ce qu'elle ne nuise pas à la citoyenneté européenne. C'est tout l'embarras du cas français qui peine « à penser la démocratie en dehors du cadre de l'Etat-nation »² qu'il faut tenter de résoudre car la citoyenneté européenne aura inéluctablement d'autres terres d'élection que celle nationale.

2 - L'apport fondamental de la nation à la citoyenneté européenne

La nationalité est liée à la citoyenneté et, si parfois elle semble être une condition nécessaire, elle n'est pas pour autant suffisante « car il est des cas où l'on peut (ou l'on a pu) être national sans être citoyen, et même citoyen sans être national, mais plus rarement »³. En effet, tous les nationaux ne sont pas des citoyens au sens plein du terme. Il en va ainsi par exemple des mineurs, des personnes privées de leurs droits civils et politiques. Inversement, tous les citoyens ne sont pas obligatoirement des nationaux, il suffit de se référer au droit de vote des ressortissants européens⁴. La nation comme seule référence est

¹ Jacques VIGUIER, « L'idée de nation a-t-elle jamais cessé d'être d'actualité ? », dans *Recherches et réalisations, Mélanges en l'honneur de Pierre Vellas*, Pedone, Paris, 1995.

² Jean-Louis QUERMONNE, « La démocratisation du processus de décision communautaire depuis Maastricht », cité par Paul MAGNETTE, *L'Europe, l'Etat et la démocratie*, Editions Complexe, coll. « Etudes européennes », 2000, p. 200.

³ Catherine WIHTOL DE WENDEN, dans Geneviève KOUBI, *op. cit.*, p. 164.

⁴ L'article 19 du T.C.E. dispose que « 1. Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. [...] 2. [...] tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat », *op. cit.*, p. 45. L'article I-10 2. b) du traité établissant une constitution pour l'Europe reprend une formulation identique : les citoyens de l'Union ont « le droit de vote et d'éligibilité aux

donc dépassable et, dans le cadre de l'Europe, doit être dépassée. Toutefois, l'importance de la nation ne doit pas être niée. Elle demeure essentielle en ce qu'elle lie des communautés et qu'elle leur donne leur identité ; parce que « la nation démocratique en Europe est indissociablement communauté de culture, lieu de mémoire collective et d'identité historique »¹. L'Union européenne n'a pas encore cette faculté. Personne ne s'y est trompé et rien ne lui permet d'octroyer la citoyenneté à des ressortissants de pays membres. Elle ne confère pas une nationalité et c'est la raison pour laquelle la citoyenneté européenne est présentée de façon rapide comme un « substitut de nationalité européenne »². De plus, « l'idéal d'unification de l'Europe se distingue du mythe de la construction d'une nation européenne. Les valeurs européennes communes à approfondir n'impliquent pas du tout l'unification culturelle des peuples d'Europe »³. Ainsi, ce n'est pas dans sa singularité et sa différence poussée à l'extrême que la nation aidera à la mise en place d'une citoyenneté européenne car cela ne débouchera que sur des nationalismes. C'est dans son rôle d'intégration et d'assimilation des « nationaux » au fil des siècles qu'elle reste fondamentale. Les nations offrent à l'Europe une base solide puisqu'elle permet de respecter leur diversité et d'accepter une citoyenneté commune. Même si l'Europe reconnaît partager des valeurs communes⁴, la citoyenneté qu'elle entend consacrer ne prévaudra que par son aspect normatif, son contenu juridique. Assurément, seule l'objectivité juridique aura la force de permettre une unification des différentes nations européennes sans que leur singularité en pâtissent mais, aussi, sans que celles-ci anéantissent la citoyenneté européenne. Une utilisation "nationale" de la nation ne

élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'Etat membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat », *op. cit.*, p. 14.

¹ Dominique SCHNAPPER, *op. cit.*, p. 14.

² Catherine WIHTOL DE WENDEN, *La citoyenneté européenne*, Presses de Sciences po, coll. « La bibliothèque du citoyen », 1997, p. 7.

³ Mario TELÓ, *Démocratie et construction européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. « Etudes européennes », 1995, p. 21.

⁴ En ce sens l'article I-2 du traité établissant une constitution pour l'Europe précise que « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'Homme. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la tolérance, la justice, la solidarité et la non-discrimination », *op. cit.*, p. 11.

La citoyenneté européenne, nouvel objet

pourra qu'obérer l'avenir d'une citoyenneté européenne, elle doit être abandonnée pour en permettre la réalisation. Ce point fondamental a été soulevé il y a déjà dix ans notamment par Sophie Jacquot-David qui estima alors que la question essentielle à l'aube du XXI^e siècle était celle « du fondement de la nation, de savoir si ce qui fédère un groupe d'hommes dans une organisation politique donnée est un acte de volonté de la part des individus libres et égaux ou bien le résultat de considérations factuelles sur le fait que tel individu est supposé appartenir ontologiquement à tel ou tel groupe »¹. Dans le désir d'« établir une citoyenneté commune »² aux ressortissants des Etats membres, seule la première voie permettra de créer cette citoyenneté. C'est pour cela que la citoyenneté peut être conçue « non seulement comme appartenance à un Etat-nation mais aussi comme ensemble de droits susceptibles de dépasser la dimension purement nationale »³. C'est là toute l'originalité d'une citoyenneté européenne.

B - Une situation ambiguë dans son rapport à la citoyenneté nationale et à l'Etat

La citoyenneté européenne prend assise sur la citoyenneté nationale en cela il y a superposition, certains soulignent son aspect complémentaire mais il faut aussi y voir une inévitable concurrence à terme (1). Ce besoin du national transparait également dans le rôle imparti à l'Etat-nation au point que l'on peut s'interroger sur sa fin (2). Toute l'ambiguïté réside en cela car, si le national est

¹ Sophie JACQUOT-DAVID, « D'une nation à l'autre », *Le Banquet*, n° 4, 1994, p. 82.

² Introduction au T.U.E., *J.O.C.E.*, n° C 325 du 24 décembre 2002, p. 5. Il n'en est plus directement question dans le préambule du traité établissant une constitution pour l'Europe. Celui-ci précise que les signataires sont « persuadés que les peuples d'Europe [...] sont résolus à dépasser leurs anciennes divisions et, unis d'une manière sans cesse plus étroite, à forger leur destin commun ». Hormis cette conviction, il n'est fait état de la citoyenneté que lors de la reconnaissance envers les membres de la convention européenne pour avoir « élaboré le projet de cette constitution au nom des citoyens et des Etats d'Europe ». Faut-il comprendre qu'il s'agit des citoyens européens ? En toute vraisemblance la réponse est affirmative car le traité établissant une constitution pour l'Europe a été fait dans l'esprit de « poursuivre l'œuvre accomplie dans le cadre des traités instituant les Communautés européennes et du traité sur l'Union européenne, en assurant la continuité de l'acquis communautaire ; [...] », *op. cit.*, p. 3.

³ Mario TELÒ, *op. cit.*, p. 11.

fondamental à la citoyenneté européenne, celle-ci à vocation à devenir autonome.

1 - Superposition, complémentarité et concurrence

La citoyenneté européenne ne peut pas avoir un fondement « sociologique », il lui manque l'élément factuel qui permet de dire qu'il y a une identité européenne vécue et éprouvée. Chaque citoyen détient par sa nationalité les éléments culturels, géographiques, ethniques et linguistiques ainsi que la volonté qui lui sont propres et qui déterminent son identité. C'est d'ailleurs parce que les Européens sont déjà des nationaux qu'ils ne comprennent, ni ne ressentent le besoin d'appartenir à une nation européenne. Sur ce point, malgré toutes les volontés politiques, il reste à « [...] inventer les Européens »¹. Il y aura peut-être un mouvement inverse à ce que tous les États-nations ont connu, à savoir une citoyenneté qui crée une nation. Aujourd'hui, la réalisation de la nation européenne n'est pas encore d'actualité, ou si elle l'est, ce n'est pas chez les principaux intéressés, les citoyens. La citoyenneté européenne se construit par les nationalités "nationales" et donc, la citoyenneté nationale reste tout à fait essentielle à ce processus. Dès lors, la citoyenneté européenne ne peut être que de superposition puisqu'elle nécessite l'apport structurant et liant de la citoyenneté nationale. Par le biais de la citoyenneté nationale, elle acquiert ce qui lui fait défaut. Cela présente l'avantage de dépasser les antagonismes qui se seraient manifestés si une assise spécifique à une nation lui avait été donnée.

Par ailleurs, l'idée de superposition de la citoyenneté européenne n'autorise pas l'existence d'un rapport hiérarchique avec la citoyenneté nationale. Cette dernière doit bien mettre en œuvre la citoyenneté européenne -en cela elle obéit à une finalité supérieure- mais, en retour, la réalité de la citoyenneté européenne est subordonnée à l'existence de la citoyenneté nationale. Ainsi, la citoyenneté européenne ne saurait subordonner celle qui la fonde car, en cas de conflit, elle primerait sur la nationale. Or, cela reviendrait à une négation de son propre fondement. Il ne saurait y avoir pour l'instant que coexistence de deux citoyennetés. Aussi, la réception de la citoyenneté européenne au niveau national n'a pas voulu être présentée comme l'imposition d'une norme supérieure. Ce qui a été mis en avant est l'aspect complémentaire de la citoyenneté européenne. Chacune des citoyennetés a un domaine propre d'action. La citoyenneté européenne offre des droits supplémentaires aux

¹ Catherine WIHTOL DE WENDEN, *op. cit.*, p. 7.

La citoyenneté européenne, nouvel objet

citoyens nationaux européens qu'ils résident dans leur Etat d'origine ou dans l'un des Etats de l'Union européenne. Autrement dit, « le système de la citoyenneté duale a comme effet de permettre une extension des droits des citoyens au-delà de la citoyenneté nationale [...]. On va ainsi nettement au-delà d'une simple inter-citoyenneté (reconnaissance réciproque d'Etat à Etat), les situations nouvelles résultant du processus d'intégration et des institutions européennes étant également visées. Il s'agit donc d'un modèle sans précédent de double citoyenneté »¹.

Enfin, ce processus inédit a pour objectif final l'émancipation de la citoyenneté européenne de toute référence nationale. Si au départ la "béquille" nationale est inévitable, elle a vocation à ne plus être nécessaire à terme. A un moment donné, une concurrence s'instaurera entre ces deux citoyennetés jusqu'à l'absorption de l'une par l'autre. Il convient de s'interroger dès à présent sur ce point car la citoyenneté européenne est une norme objectivée dans le sens où elle n'est que juridique. Tout ce qui relève de l'affectif fait défaut dans la construction européenne. Or, le référent national est incontournable. Il permet de rendre à l'homme un de ses caractères principaux, celui d'un « être social aux multiples appartenances croisées, territoriales, communautaires, culturelles »². La reconnaissance identitaire qu'il procure est sans doute la base la plus ferme sur laquelle un pouvoir politique peut s'appuyer. Penser s'en détacher paraît risqué sauf à chercher à prouver qu'en s'affranchissant du mythe de la nation « l'univers politique pourrait survivre par la seule vertu de sa rationalité »³. En fait il n'en est rien, le monde qui se construit a besoin de l'Etat-nation. Celui-ci évoluera en même temps que les notions qui le fondent et qu'il fonde en retour.

2 - Vers une conception nouvelle de l'Etat-nation ?

La reconstruction des Etats au lendemain de la seconde Guerre Mondiale et la volonté de préserver la paix⁴ ont été concomitantes de

¹ Mario TELÒ, *op. cit.*, p. 49.

² Geneviève KOUBI, *op. cit.*, p. 4.

³ Georges BURDEAU, « Nation », *Encyclopædia universalis*, p. 866.

⁴ Robert Schuman dans la déclaration du 9 mai 1950, dite "discours de l'horloge", précise clairement cet aspect : « la paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. [...] L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre. L'Europe ne se fera pas

la mise en place d'organisations amenant les Etats à une collaboration poussée. Parmi ces coopérations interétatiques, il y eut notamment le Conseil de l'Europe, créé en 1949, puis les Communautés Européennes en 1957. L'originalité de cette dernière entreprise réside dans la reconnaissance d'une supranationalité et dans la mise en place d'un droit commun, le droit communautaire. La construction européenne ne peut pas être présentée comme le facteur de la crise que connaît l'Etat-nation. Son édification s'est réalisée en même temps que la reconstruction de ces Etats et, qui plus est, par leur volonté politique. Présenter l'une comme la cause de la fin de l'autre n'est donc pas probant.

En outre, la référence à l'Etat-nation n'est nullement obsolète car il reste « le lieu de la légitimité démocratique » grâce à la nationalité qui « confère à l'individu ses droits et ses devoirs fondamentaux »¹. Le fait national qui se concrétise par le lien de nationalité est toujours d'actualité puisque l'Union européenne ne peut conférer la nationalité. Les Etats en sont toujours maîtres. Quant à une « désétatisation de la nation »², cela s'avère être tout à la fois vrai et faux. Vrai, car le champ d'action de la nation s'accroît malgré le cadre initial donné par l'Etat. La "nation nationale" est à la base d'une possible citoyenneté européenne concrète et, en cela, il y a extension de son périmètre d'action car l'Etat ne sera plus son seul lieu d'expression. Cependant, cela est faux également, car il ne s'agit pas de la fin du rôle de l'Etat et aucunement de la perte de son importance. Ainsi, « si l'on peut aisément concéder que l'Etat n'est plus la forme exclusive d'organisation collective, qu'il est enserré dans un maillage d'organisations infra-, supra- et transnationales, privées et publiques, il n'est pas non plus réduit à une entité banale jouant sur pied d'égalité avec les autres organisations. Il reste [...] central dans l'agencement politique de l'Europe »³. D'ailleurs, l'intérêt dans cette citoyenneté *sui generis* est que l'Etat se voit investi d'un rôle nouveau. Il n'aura plus à s'occuper que des seuls nationaux mais aussi des non nationaux "communautaires", européens. Il pourrait

d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait [...] ».

¹ Philippe MOREAU-DEFARGES, « Citoyenneté et crise de l'Etat-nation », *Citoyenneté et société*, Cahiers Français, n° 281, p. 35.

² Gérard SOULIER, « Union européenne et dépérissement de l'Etat », dans Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, P.U.F., coll. « Politique d'aujourd'hui », 1996, p. 301.

³ Paul MAGNETTE, *L'Europe...*, *op. cit.*, p. 158.

La citoyenneté européenne, nouvel objet

presque y avoir une néo-étatisation de la nation, celle des autres pays européens. En effet, les nationaux vivant dans l'un des Etats membres se voient conférer des droits utilisables sur le sol de ces Etats. Finalement, tout en perdant « son monopole de référence »¹, l'Etat-nation se transforme insensiblement puisque d'une part sur le territoire national des citoyens "européens" vont prendre part à la vie institutionnelle -locale pour le cas français- et, d'autre part, ce même territoire national ne sera plus le seul lieu d'expression de la citoyenneté.

La citoyenneté européenne n'est donc pas une notion originale mais inédite autant pour ce qui la crée que pour ce qu'elle implique. La mise en place d'une citoyenneté européenne devra tenir compte des éléments hétérogènes qui l'habitent afin de la rendre viable. Outre l'aspect théorique nécessaire à sa compréhension, les moyens pratiques qu'elle offre aux citoyens nationaux pour leur action au niveau européen doivent aussi être améliorés. Les droits politiques des citoyens demeurent largement imparfaits ce qui explique en partie leur peu d'engouement pour l'Europe².

II - La citoyenneté européenne : une notion à parfaire

La citoyenneté -au-delà de son contenu juridique qui fait du citoyen un sujet de droit- pose le principe de la légitimité politique. Le citoyen est le détenteur d'une part de la souveraineté politique, il est à la source du pouvoir. Par le procédé électoral, il justifie l'exécution des décisions prises par les gouvernants. Il a la faculté de contrôler et de sanctionner leur action et ainsi, parce qu'il peut exprimer son désaccord, il consent aux actes des gouvernants. Cette description rapide d'une partie du fonctionnement démocratique d'un régime politique ne se retrouve pas complètement au sein de l'Union européenne. Les moyens actuels sont largement insuffisants pour apercevoir l'influence concrète des citoyens sur les institutions (A). De plus, le traité établissant une constitution pour l'Europe ne résout nullement le problème puisqu'il consiste, dans le cadre de la citoyenneté européenne, en une compilation des textes antérieurs.

¹ Catherine WIHTOL DE WENDEN, dans Geneviève KOUBI, *op. cit.*, p. 164.

² Cela se traduit notamment par une baisse constante de la participation aux élections européennes depuis 1979. Ainsi, en France, le taux d'abstention est de 39,3 % en 1979 ; 43,3 % en 1984 ; 61,3 % en 1989 ; 47,3 % en 1994 ; 53 % en 1999 et 57,21 % en 2004 (source : <http://www.election-politique.com>).

Une seule innovation est à retenir : le droit d'initiative populaire de l'article I-47 alinéa 4 du traité. Elle est bien maigre compte tenu de l'attente dont la citoyenneté européenne fait l'objet (B).

A - Faiblesse des moyens actuels de la participation politique

Dans un sens second, comme précisé précédemment, le citoyen se caractérise par la participation politique : sera citoyen la « personne qui, dans un Etat démocratique, participe à l'exercice de la souveraineté, soit dans la démocratie indirecte par l'élection des représentants, soit dans la démocratie directe par l'assistance à l'assemblée du peuple [...] soit dans la démocratie semi-directe par le jeu du référendum ou de l'initiative populaire »¹. Malheureusement, au regard de l'Union européenne force est de constater que la conception du citoyen ne se retrouve dans aucun de ces cas de figure. Certes, des nuances peuvent être apportées mais il n'en reste pas moins que les droits de vote sont incomplets (1) et le droit de pétition sans réelle portée (2).

1 - Spécificité d'une citoyenneté tronquée : les droits de vote des citoyens européens

L'ancien article 8 B du T.U.E., devenu l'article 19 du T.C.E., distinguait les élections municipales -où « tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité »- et les élections au Parlement européen où, dans les mêmes conditions, tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité. L'important lors de la ratification du traité de Maastricht en 1992 était que la souveraineté des Etats ne soit pas remise en cause. Le juge constitutionnel français y a veillé en jugeant contraire à l'article 3 de la constitution² la participation de non nationaux aux scrutins ayant « vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale »³. La révision constitutionnelle du 25 juin

¹ Gérard CORNU, *op. cit.*, p. 151.

² « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. [...] Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques », article 3 de la constitution du 4 octobre 1958.

³ Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 dans Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 10e éd., 1999, p. 806.

La citoyenneté européenne, nouvel objet

1992¹ parachève cette logique en insérant dans la constitution l'article 88-3 qui énonce que « 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 ». Sur ce point, il est à noter que la culture propre à chaque Etat joue pour beaucoup dans l'étendue des droits électoraux octroyés aux ressortissants européens. D'autres pays européens², bien avant Maastricht, avaient intégré les ressortissants étrangers par l'élection. C'est donc tardivement et partiellement que la France a suivi ces exemples avec la loi organique du 25 mai 1998³ qui autorise le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales⁴ des seuls citoyens de l'Union européenne. Cependant, en voulant préserver les élections sénatoriales de toute participation directe des citoyens européens, la communauté des citoyens européens en France a été scindée en deux catégories : ceux qui ne participent qu'aux élections municipales et européennes et ceux qui prennent part aux élections à caractère national et régional. Dès lors, la citoyenneté européenne est tronquée pour le ressortissant d'un Etat membre résidant sur le sol français. Par voie de conséquence, la complémentarité est inégale entre les citoyens. Elle sera parfaite pour le national qui reste dans son Etat d'origine. Dans les autres cas, le citoyen exercera ses droits politiques européens et parfois certains des droits politiques inhérents à la citoyenneté nationale. Cela signifie aussi que l'idée d'une citoyenneté horizontale, c'est-à-dire une citoyenneté consacrant l'égalité entre les citoyens des différents Etats, est battue en brèche. La France maintient bel et bien deux types de citoyen : les ressortissants européens -qui ne pourront ni être maire ou adjoint, ni participer à la désignation des sénateurs- et les nationaux. A cela s'ajoute le fait qu'il n'existe pas d'uniformité entre les modes de scrutin pour les élections européenne car le choix est laissé à l'appréciation des Etats membres. Il s'agit d'une limite supplémentaire à l'égalité entre les citoyens européens.

¹ Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, *J.O.*, n° 147, 26 juin 1992.

² La Suède depuis 1975, la Norvège depuis 1978, le Danemark depuis 1981 ou les Pays-Bas depuis 1985 reconnaissent aux étrangers le droit de participer aux élections administratives locales.

³ *J.O.*, 25-26 mai 1998, p. 8003.

⁴ La première mise en pratique eut lieu lors des élections municipales des 11 et 18 mars 2001.

Marie de Cazals

L'ensemble des impossibilités rencontrées par les droits électoraux entraînent une faiblesse corrélative des moyens d'influence sur les organes communautaires. Dans le cas français, les élections nationales pourvoient l'exécutif communautaire. Il occupe une place centrale bien que nombre de pouvoirs ait été progressivement conféré au Parlement européen. Le citoyen européen ressortissant ne peut espérer influencer la politique européenne dans la mesure où le vote qu'il émet ne désigne que le Parlement européen. En définitive, le citoyen européen ne peut, en France, jouir pleinement de sa citoyenneté. Il ne peut participer à la désignation de l'exécutif européen. Cette distanciation politique ressentie par le citoyen européen dans son rapport avec les institutions communautaires se retrouve en partie également dans le droit de pétition.

2 - L'existence d'un droit de pétition

La pétition s'assimile à un « acte par lequel une personne s'adresse aux pouvoirs publics pour formuler une plainte ou une suggestion »¹. Ce peut être aussi une « demande adressée par un particulier ou groupe de particuliers à une autorité publique, la priant d'exercer sa compétence de telle façon »². Le droit de pétition est intéressant dans son principe en ce qu'il incite les citoyens à une action directe dans le domaine où il porte. L'application qu'il connaît au niveau européen reste toutefois décevante³ car il a été présenté comme un instrument de la participation directe des citoyens à la prise de décision européenne. Or, son utilisation révèle uniquement sa dimension individualiste. Si l'on voyait en lui un facteur de la promotion de la citoyenneté européenne, l'objectif est manqué.

L'article II-104 du traité établissant une constitution pour l'Europe⁴ dispose que « 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 pétition devant le Parlement européen ». Il s'agit d'un droit parfait dans la logique communautaire

¹ Daniel HOCHEDÉZ, « Pétition », dans Olivier DUHAMEL et Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., 1992, p. 750.

² Gérard CORNU, *op. cit.*, p. 655.

³ Il est à remarquer que l'utilisation d'un droit de pétition dans le cadre strictement national est tout aussi décevante. Voir en ce sens Marie de CAZALS, « Les (R)évolutions du droit de pétition », dans *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, publication de l'Institut fédératif de recherche, Presses universitaires de Toulouse, à paraître.

⁴ Anciennement article 138 D du T.U.E, puis 194 du T.C.E.

La citoyenneté européenne, nouvel objet

puisque tout citoyen mais aussi tout individu et toute personne morale, qui réside ou à son siège social dans un des Etats membres, peuvent déposer une pétition auprès du Parlement européen. La règle de l'égalité est respectée, cet article va même au-delà car les non-citoyens peuvent le mettre en œuvre. Ce n'est donc pas à proprement parler un droit spécifique à la citoyenneté européenne.

Par ailleurs, il n'est plus mentionné que ce droit peut être présenté « à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes ». De même, il ne fait plus référence aux domaines dans lesquels il peut intervenir. En effet, l'actuel article 194 du T.C.E., qui tendra à être remplacé par l'article II-104, précise que la pétition porte « sur un sujet relevant des domaines d'activité de la Communauté » et qui concerne directement la personne physique ou la personne morale. Il n'y a plus de condition sur ce point dans la nouvelle rédaction. Reste à savoir quelle sera l'attitude des parlementaires. Jusqu'à présent ils ont admis les demandes « lorsqu'elles se réfèrent au contenu des traités et du droit communautaire dérivé ; lorsqu'elles concernent des matières qui, tout en n'étant pas liées directement à la lettre des dispositions individuelles du droit communautaire, s'insèrent dans le dessein communautaire dans la perspective de son développement possible ; lorsque leur objet a un rapport avec l'action d'une institution ou d'un organe communautaire »¹. Le traité de Maastricht a bien posé des restrictions, mais le Parlement européen maintient une politique de réception étendue. Les parlementaires ont souhaité que la pétition devienne un instrument fondamental dans la relation avec les citoyens. Ils ont défini la pétition comme « des demandes d'intervention, d'action ou d'un changement de ligne politique, ainsi que des demandes d'opinion »². Rien ne semble indiquer un changement dans le comportement futur des parlementaires car, finalement, malgré cette acception large, la pratique montre que la pétition ne remplit pas un rôle de mécanisme politique. Elle n'est pas utilisée comme un moyen de participation politique des citoyens à la prise de décision mais, au contraire, comme un procédé pour faire valoir des droits individuels. « L'immense

¹ Rapport de la commission des pétitions cité par Paul MAGNETTE, « Vers une citoyenneté européenne directe ? Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », *Revue Internationale de droit politique comparé*, De Boeck-Université, vol. 9, n° 1, 2002.

² Rapport annuel d'activités (1996-1997) cité par Saverio BAVERIA, « Les pétitions au Parlement européen et le Médiateur européen », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 445, février 2001, p. 131.

majorité des cas sont soumis par des individus qui tentent d'obtenir application de leurs droits »¹. La pétition est plus « réactive que proactive »². Ainsi, elle s'apparente à une forme de contrôle extra-juridictionnel de l'application du droit communautaire. Elle est alors perçue comme un recours extra-juridictionnel au même titre que le médiateur, sa fonction politique n'est donc pas déterminante. En outre, à la différence des pétitions émanant de citoyens européens, le Parlement est libre de donner suite aux demandes provenant des non-citoyens européens. Mais quelle que soit l'origine des réclamations bien peu sont motivées par une recherche de modification des législations existantes. L'aspect constructif de la pétition est absent et l'aspect défensif prévaut. Cela correspond au ton donné à cette citoyenneté européenne, citoyenneté dont les droits individuels sont les seuls à être réellement effectifs.

En définitive, le droit de pétition est un droit secondaire car il ne donne aux citoyens « aucun droit substantiel ». Il permet « seulement de faire respecter les droits »³ et la nouvelle formulation contenue dans l'article II-104 ne change rien. Il est certain que le manque de connaissance relatif à son utilisation ne contribue pas à son développement. En tout état de cause, si une version politique du droit de pétition, identique à celle existante en Italie⁴, avait été retenue, il n'est pas certain que le Parlement aurait eu la même latitude pour interpréter de façon aussi étendue les requêtes des citoyens.

B - L'espoir déçu d'une constitution européenne

Le traité de Maastricht innovait fortement en consignant les droits politiques des citoyens européens. L'impact de ces droits reste malgré tout faible au niveau institutionnel ce qui limite en grande partie leur utilisation. C'est méconnaître le fait qu'une citoyenneté européenne, telle qu'elle est présentée aux citoyens des Etats membres, ne peut se contenter d'un ensemble de droits civils individuels. Elle appelle une effectivité des droits politiques et implique des devoirs qui

¹ Paul MAGNETTE, « Vers une citoyenneté européenne ... », *op. cit.*

² Paul MAGNETTE, *ibid.*

³ Paul MAGNETTE, *ibid.*

⁴ L'Italie pratique une initiative populaire en matière législative qui se manifeste au premier stade par l'exercice d'un droit de pétition. L'article 50 de la constitution italienne dispose que « tous les citoyens peuvent adresser des pétitions aux Chambres pour demander des dispositions législatives ou exposer des nécessités communes ».

La citoyenneté européenne, nouvel objet

responsabilisent les citoyens. Le traité établissant une constitution pour l'Europe, bien qu'il constitue une avancée déterminante dans le processus de la construction européenne, ne reste pas moins un pâle écho à ces revendications. Il reprend, nous l'avons vu ponctuellement, le contenu des traités antérieurs (1) et n'apporte aucune nouveauté décisive si ce n'est un potentiel droit d'initiative populaire (2).

1 - Le traité établissant une constitution pour l'Europe: les lacunes d'une compilation

L'une des critiques adressées au traité de Maastricht est qu'il privilégie les libertés individuelles et accorde peu de place aux citoyens dans le processus de décision. Dans cette logique, Maastricht consacre un « citoyen consommateur de justice »¹ plutôt qu'un citoyen acteur de la sphère publique. En effet, les recours juridictionnels et extra-juridictionnels constituent aujourd'hui une manière efficace pour le citoyen de faire valoir ses droits. Au point, d'ailleurs, que la Cour de justice des Communautés européenne est - semble-t-il - la seule instance construisant durablement depuis une vingtaine d'années une citoyenneté concrète². L'individualisation du citoyen européen doit être freinée afin de permettre l'émergence d'une conscience citoyenne européenne qui transcende les particularismes. Le recours au juge est essentiel en démocratie, il doit être préservé mais aussi complété par des droits politiques effectifs. Le traité établissant une constitution pour l'Europe, en reprenant les droits antérieurs, ne fait pas du citoyen un des éléments centraux du processus décisionnel européen. Tout au plus les citoyens se voient conférer « les éléments "périphériques" de la citoyenneté »³. La citoyenneté européenne fait référence à de nombreux droits et principes mais l'efficacité des droits politiques lui font défaut afin de pouvoir dire qu'elle participe de la démocratie et donc à la démocratie .

¹ Larry SIEDENTOP, *La démocratie en Europe*, cité par Claire DEMESMAY, « Enjeux et obstacles d'une citoyenneté européenne », *Les nouvelles dimensions de la citoyenneté*, Cahiers français, septembre-octobre 2003, n° 316, p. 32.

² En ce sens voir Dawn SARRION-METCALFE, « La citoyenneté européenne : une construction juridique en devenir », *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Actes de la journée d'études organisée à Toulouse le 29 avril 2004, *infra*.

³ Danièle LOCHAK, « La citoyenneté européenne : facteur d'union ou vecteur d'exclusion ? », dans Geneviève KOUBI, *op. cit.*, p. 54.

Les appels pour lutter contre le déficit démocratique de l'Union, appels des politiques eux-mêmes, ne portent pas leurs fruits et le traité établissant une constitution pour l'Europe ne rompt pas le cercle vicieux qui s'est instauré. Il égrène les droits individuels, noyant la citoyenneté en leur sein et la reléguant à un rôle mineur. La partie II du traité établissant une constitution pour l'Europe est éloquente. Sur l'ensemble des sept titres qui la subdivisent, cinq concernent directement les droits individuels¹. La citoyenneté arrive en cinquième position et n'occupe qu'un seul titre. Quant au septième titre, il concerne « les dispositions générales régissant l'interprétation et l'application de la charte »². De plus, trois articles seulement du titre V sont à proprement parler des droits politiques : l'article II-99 (droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen), l'article II-100 (droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales) et l'article II-104 (droit de pétition). La place secondaire accordée à la citoyenneté européenne eu égard aux attentes dont elle fait l'objet ne peut que susciter la déception³. Cependant, ce choix reste conforme aux réponses données par la convention aux questions posées dans la déclaration de Laeken. Elle proposait notamment « des mesures pour accroître la démocratie, la transparence et l'efficacité de l'Union européenne, en développant la contribution des parlements nationaux à la légitimité du projet européen, [...], en rendant le fonctionnement des institutions européennes plus transparent et plus lisible »⁴ mais pas en accordant une place plus grande à la citoyenneté européenne. Or, ceci est d'autant plus problématique que la citoyenneté et les droits politiques y afférents sont la base du fonctionnement démocratique d'une société politique. Auparavant,

¹ Le titre I porte sur la dignité, le titre II sur les libertés, le titre III sur l'égalité, le titre IV sur la solidarité et le titre VI sur la justice.

² Traité établissant une constitution pour l'Europe, *op. cit.*, p. 53.

³ Cela se retrouvait auparavant dans d'autres textes et notamment dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le professeur Delpérée remarquait que « le citoyen de l'Union se définit, d'abord, dans son individualité, dans son milieu familial et social, dans l'entreprise. Ce n'est qu'ensuite qu'il accède aux attributs politiques et qu'il s'adresse aux appareils institutionnels [...] », Francis DELPERÉE, « La citoyenneté : certitudes, contradictions et perspectives », *Mélanges offerts à Silvio Marcus Helmons*, éditions Bruylant, 2003, p. 69.

⁴ Source : <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/cv00/cv00850fr03.pdf>
Préface du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe remis le 18 juillet 2003, p. 1.

La citoyenneté européenne, nouvel objet

les lacunes des traités antérieurs sur cette question pouvaient se comprendre dans la mesure où un point crucial de la souveraineté des Etats était touché. Depuis, les susceptibilités ont su être ménagées et le traité établissant une constitution pour l'Europe aurait pu tenir compte des progrès dans ce domaine afin de proposer une avancée plus décisive. En définitive, la remarque de Jean-Marie Denquin selon laquelle « les droits reconnus sont modestes [...] et ne donnent aux citoyens aucun contrôle sur la marche des affaires européennes » et que par conséquent « le mot citoyenneté paraît donc constituer un effet d'annonce et une pierre d'attente »¹, est d'autant plus d'actualité. La consécration donnée à la citoyenneté par le traité établissant une constitution pour l'Europe s'apparente donc plus à une fonction idéologique qu'à une réelle instauration d'une citoyenneté européenne. Cette dernière apparaît comme un instrument de légitimation d'une construction européenne sans les citoyens dans lequel rien n'est à attendre si ce n'est une hypothétique révision du titre V.

2 - Une timide innovation : l'initiative populaire

L'article I-47 alinéa 4 du traité établissant une constitution pour l'Europe prévoit que « des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la commission, 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 de la constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir »². Cette procédure est présentée comme un élément important de la démocratie participative puisqu'elle est l'une des illustrations de ce principe³. Mais, là encore, l'effet d'annonce l'emporte sur l'impact réel que pourrait avoir dans l'avenir cet article. Trop d'éléments soulignent les limites de cette idée. Tout d'abord, seuls les citoyens

¹ Jean-Marie DENQUIN, « Citoyenneté », dans Denis ALLAND et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de culture juridique*, P.U.F., coll. « Quadrige », 2003, p. 200.

² *J.O.U.E.*, 16 décembre 2004, p. 35.

³ L'article I-47 du traité établissant une constitution pour l'Europe s'intitule « principe de la démocratie participative » et comporte quatre alinéas.

européens pourront user de cet article. Lorsque l'Union souhaite étendre un droit à l'ensemble des personnes, elle le précise clairement dans l'article visé. Il en va ainsi du droit de pétition. Le droit d'initiative populaire est un droit qui s'ajoute à la liste de ceux de la citoyenneté européenne. L'initiative populaire serait donc un droit inhérent à la citoyenneté, pourtant nous ne pouvons aller jusque là. En effet, s'il s'agissait d'un droit inhérent à la citoyenneté, il importerait peu de connaître l'Etat de résidence du citoyen. Or, la condition d'être issu d'un certain nombre d'Etats membres amène à penser différemment. L'importance donnée à la nécessaire représentation des Etats membres annule en partie la citoyenneté européenne. En outre, leur poids est accentué dans la mesure où est requis un nombre « significatif » d'Etats membres, ce qui montre aussi le refus de conférer une certaine autonomie à la citoyenneté européenne. Cette impression a été confirmée par la formulation devenue plus stricte au regard de ce que prévoyait l'article I-46 alinéa 4 du projet de constitution européenne et selon lequel la loi européenne arrêterait seulement « les dispositions relatives aux procédures et conditions spécifiques requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne »¹. Désormais, il est clairement indiqué que le « nombre significatif d'Etats membres » pourra être précisé.

Le droit d'initiative populaire sera un droit de participation car il permettra que les citoyens demandent l'adoption d'un acte juridique. Rien ne s'opposera à ce que ce soit une participation politique puisque le traité établissant une constitution pour l'Europe entend par acte juridique de l'Union « la loi européenne, la loi-cadre européenne, le règlement européen, la décision européenne, les recommandations et les avis »². Les citoyens européens pourront donc demander l'adoption d'une loi. Toutefois, il apparaît peu probable qu'une telle voie soit suivie parce que la demande des citoyens devra être "appropriée". Approprié s'entend de ce « qui est convenable »³, adéquat, conforme. Il sera difficile dans ces conditions de concevoir qu'une proposition de loi émanant des citoyens puisse aboutir comme telle. Dès lors, tout comme le droit de pétition, cette initiative populaire sera utilisée pour faire respecter des droits individuels et

¹ Source : <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/cv00/cv00850fr03.pdf>
Partie I, titre VI du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, p. 39.

² Article I-33 du traité établissant une constitution pour l'Europe.

³ *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Robert I, Le Robert, 1985, p. 89.

La citoyenneté européenne, nouvel objet

non pour permettre une participation des citoyens à la prise d'actes juridiques majeurs. Un ajout nouveau ou une modification profonde de la constitution ne seront pas envisageables par ce procédé. Cela est une certitude puisque le domaine de l'initiative n'est pas en faveur d'un infléchissement de la constitution ; il a seulement pour objectif de demander à ce que des actes soient pris pour une bonne application de celle-ci. Ensuite, l'acte transmis à la commission ne sera qu'une simple invitation et il ne semble pas y avoir d'obligation pour la commission de donner suite à la demande des citoyens. D'ailleurs, il n'est question que de propositions formulées par les citoyens, la commission disposera. Enfin, rien n'est définitif concernant ce droit d'initiative puisqu'il appartiendra à une loi européenne de fixer la procédure et les conditions spécifiques requises.

Des changements sont encore possibles pour améliorer la citoyenneté européenne et la rendre concrète. A l'heure actuelle, elle n'est visible qu'au travers d'une atomisation de droits individuels et non politiques. Elle est d'autant plus malaisée à appréhender que la citoyenneté n'est remarquable « que là où les prérogatives et les responsabilités du citoyen mettent en œuvre une certaine forme de partage du pouvoir »¹. Ce point est difficilement appréciable dans le traité établissant une constitution pour l'Europe. Les avancées concernant la citoyenneté européenne sont certaines mais, en définitive, insuffisantes pour assurer sa concrétisation auprès des citoyens.

¹ Sophie DUCHESNE, « Citoyen, citoyenneté » dans Pascal PERRINEAU et Dominique REYNIE, *Dictionnaire du vote*, P.U.F., 2001, p. 189.