

LA CITOYENNETE EUROPEENNE : UNE CONSTRUCTION JURIDIQUE EN DEVENIR

par Dawn Sarrion-Metcalf,
attachée temporaire d'enseignement
et de recherche en droit public
à l'Université des sciences sociales de Toulouse

*« La citoyenneté européenne est un but
mais elle n'est pas une réalité »¹*

A l'image de la construction européenne, l'idée d'une citoyenneté supranationale européenne s'est progressivement installée -et ce dès le traité de Rome qui faisait déjà référence dans son préambule à une volonté « d'établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens »- jusqu'à devenir une réalité juridique avec le traité de Maastricht, dont les termes affirment qu'il faut « renforcer le caractère démocratique et l'efficacité du fonctionnement des institutions et établir une citoyenneté européenne ». Cette volonté de créer un lien direct entre les ressortissants des Etats membres et les institutions communautaires, tout en étant ancienne, n'a donc réellement vu le jour que très récemment.

En effet, depuis les années 1970, plusieurs projets avaient tenté de consacrer l'existence de cette citoyenneté. Le premier, le rapport « Tindemans », rédigé dès 1975, à la suite des conclusions formulées par le Sommet européen de décembre 1974, avance l'idée de la création d'une « Europe des citoyens ». Trop audacieux selon les chefs d'Etat et de gouvernement de l'époque -le rapport propose notamment un droit de recours direct des particuliers devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), ou encore la disparition du contrôle des personnes aux frontières-, les

¹ Pierre FAUCHON, cité par Emmanuel AUBIN, « La transposition dans l'ordre constitutionnel français du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens résidant en France aux élections municipales : vers une citoyenneté multiple ? », *Les Petites Affiches*, 19 août 1998, n° 99, p. 10.

préconisations de Léo Tindemans ne parviennent pas à convaincre définitivement les différents partenaires européens. Pour autant, s'appuyant sur ce rapport, le Parlement européen vote dans sa séance du 16 novembre 1977 une résolution axée sur la volonté d'attribuer des droits civils et politiques aux citoyens de la Communauté européenne. En février 1984, un projet de traité de l'Union européenne est adopté par le Parlement européen, dont l'article 3 définit, comme suit, la citoyenneté de l'Union : « 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 ; elle ne peut être acquise ou perdue séparément. Les citoyens de l'Union participent à la vie politique de celle-ci dans les formes prévues par le présent traité, jouissent des droits qui leur sont reconnus par l'ordre juridique de l'Union et se conforment aux normes de celui-ci »¹.

C'est au cours du Conseil européen de Fontainebleau les 25 et 26 juin 1984 qu'un comité « Europe des citoyens » est constitué, afin de tenter de juridiciser la notion de citoyenneté européenne. Ce comité, dit comité « Adonnino » va rédiger deux rapports successifs. Le premier, rendu en mars 1985 à Bruxelles, propose de développer les droits du citoyen, en mettant l'accent sur le droit de séjour, seul droit détaché d'une quelconque activité économique, contrairement au droit d'établissement ou encore à la liberté de circulation. Le second rapport, rendu en juin 1985 à Milan, tend vers une intégration plus réelle du citoyen dans le processus communautaire, avec l'instauration d'un droit de pétition pour chaque citoyen, l'adoption d'une procédure électorale unique pour les élections européennes, la mise en place d'un médiateur européen, mais aussi et surtout le droit de vote et d'éligibilité des citoyens communautaires aux élections locales dans leur Etat de résidence, au même titre que les nationaux de cet Etat. L'Acte unique européen signé les 17 et 28 février 1986 ne tiendra pourtant pas compte de ces deux rapports, et sera plutôt axé sur le fonctionnement du marché intérieur.

C'est finalement une proposition du gouvernement espagnol remise en septembre 1990 aux chefs d'Etat et de gouvernement qui va redonner un élan à la citoyenneté européenne, inscrite à l'ordre du jour de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique à Rome en décembre 1990. La citoyenneté semble alors être devenue une nécessité, puisque la proposition énonce que « le passage à une

¹ Parlement européen : Projet de traité instituant l'Union Européenne, février 1984. Voir F. CAPOTORTI, F. JACOBS et J.P. JACQUE, *Le traité sur l'Union européenne*, Institut d'études européennes, Bruxelles, 1985.

La citoyenneté européenne, construction juridique

union politique, comportant une politique extérieure et de sécurité commune et une union économique et monétaire, bouleverse radicalement les données qui avaient prévalu jusqu'ici : il exige la création d'un espace commun intégré, où le citoyen aurait un rôle central et fondamental »¹. Cette exigence sera reprise dans le traité sur l'Union européenne, dans sa deuxième partie, bien que le citoyen européen n'y ait pas réellement ce rôle « central et fondamental ».

Il reste que la citoyenneté existe enfin juridiquement, et peut même être soumise au contrôle de la Cour de justice de par son insertion dans le corps du traité. Ses composantes complètent des droits qui existaient déjà pour certains ressortissants communautaires, ressortissants exerçant une activité économique, ou ayant une qualité particulière, puisque désormais les droits et devoirs énumérés dans le traité sont opposables à tous les citoyens communautaires, sans référence à une quelconque autre qualité que celle de la détention de cette citoyenneté.

La définition posée par le traité de Maastricht est parfaitement claire : l'article 8 B du traité prévoit qu'« est citoyen de l'Union toute personne ayant la citoyenneté d'un Etat membre ».

La difficulté de sa reconnaissance réside pourtant d'une part dans la rédaction des textes qui l'instituent (articles 8A à 8D du traité de Maastricht), mais aussi et surtout dans son applicabilité en droit interne.

Les dispositions du traité sur l'Union sont en effet assez hétérogènes dans les droits et garanties accordés aux citoyens, mais restent surtout insuffisantes. Si des outils sont mis à la disposition du citoyen afin de lui permettre une participation effective à la construction et la pérennité de l'Union, il reste que ceux-ci sont encore limités. Cette constatation est confortée par le fait que la définition textuelle de la citoyenneté de l'Union reste encore très imprécise. La volonté politique de la rendre effective existe, mais les moyens permettant de concrétiser son existence peinent à se mettre en place. La réalité juridique de chaque Etat membre impose une certaine prudence quant aux conséquences concrètes d'application de cette citoyenneté désormais complémentaire de la citoyenneté nationale. Plus encore, sa teneur n'est pas uniquement politique comme pour la citoyenneté nationale, mais également juridique et économique, ce qui implique l'exercice d'un nouveau type de citoyenneté, concomitant

¹ Agence *Europe*, n° 1653, le 2 octobre 1990.

avec la citoyenneté nationale, que la nouvelle citoyenneté européenne « complète » mais « ne remplace pas »¹.

Les travaux de la convention sur l'avenir de l'Union européenne (UE) ont donné une nouvelle actualité à la citoyenneté européenne en tentant de renforcer un peu plus les liens existant entre les différents peuples composant l'UE, et notamment en clarifiant et en rendant plus effective la « citoyenneté de l'Union », afin de pouvoir plus aisément évoquer l'existence d'un « peuple européen ».

Il convient pourtant de tenir compte du fait que ce sont principalement les Etats membres qui sont actuellement en mesure de rendre effective cette citoyenneté, en insérant ces dispositions dans leur ordre juridique interne. La France a dû, pour ce faire, réviser par deux fois sa constitution². Malgré tout, les débats autour de ces révisions et l'interprétation des textes communautaires au regard de la constitution dénotent la difficile acceptation nationale de cette citoyenneté. La tradition souverainiste du peuple français explique la difficulté de rendre effective une citoyenneté qui n'est pas exclusivement liée à la nationalité française. Il reste que le juge constitutionnel français est désormais amené à composer avec de nouvelles dispositions constitutionnelles, et à faire évoluer sa jurisprudence en tenant compte de ces nouveaux principes, ce qui ne va pas sans poser problème, notamment concernant le champ d'application de cette citoyenneté.

Reste qu'à l'heure actuelle, l'effectivité de la citoyenneté européenne passe essentiellement par l'existence de moyens mis à la disposition du citoyen européen d'exercer des recours juridictionnels devant le juge. La citoyenneté européenne semble en effet être plus axée sur la protection de droits spécifiques que sur l'exercice d'une liberté politique, puisque la participation politique des citoyens européens est restreinte au droit électoral. Cette constatation aboutit à une nouvelle appréhension du concept de citoyenneté puisque le citoyen s'apparente à « un consommateur de justice plutôt qu'à un citoyen actif »³. C'est en partant de ce constat qu'il convient alors de

¹ Article 17 du traité d'Amsterdam.

² Lois constitutionnelles des 25 juin 1992 et 20 juillet 1998. Notons que la récente décision 505 DC du 19 novembre 2004 rendue par le Conseil constitutionnel à propos de la constitutionnalité du « traité établissant une constitution pour l'Europe » implique une nouvelle révision constitutionnelle afin de pouvoir ratifier le traité.

³ L. SIEDENTOP, *La démocratie en Europe*, traduction A. Collas et H. Prouteau, Paris, éd. Buchet-Castel, 2003, p. 73.

La citoyenneté européenne, construction juridique

s'intéresser à la jurisprudence de la CJCE, qui reçoit les demandes des citoyens en cas de litige. Le juge européen dispose d'un pouvoir de sanction en cas de manquement des Etats ou des instances communautaires relativement au respect de cette citoyenneté. Il semble par conséquent qu'à l'heure actuelle, le juge soit le meilleur garant de l'effectivité de cette citoyenneté, relayé par le Tribunal de première instance, mais aussi par la saisine du médiateur européen mise à la disposition des citoyens. La citoyenneté européenne, si son existence est donc récente, produit d'ores et déjà des effets, d'où l'intérêt de mettre en avant ses composantes et son effectivité réelle.

Pour autant, ainsi que le fait remarquer Emmanuel Aubin, il est frappant de constater que « la citoyenneté de l'Union Européenne a suscité relativement peu d'études systématiques, en France, alors même que sous la pression conjuguée de la jurisprudence communautaire et du Conseil constitutionnel français, cette citoyenneté multinationale est une « notion qui prend corps » »¹. La citoyenneté européenne est par conséquent aujourd'hui effective, et tend à exister en tant que telle, indépendamment de la citoyenneté dite « nationale », même si son existence reste cependant encore liée à la condition de nationalité d'un des Etats membres.

L'intérêt de cette étude réside donc, en premier lieu, dans l'exposé des composantes actuelles de la citoyenneté européenne, tant d'un point de vue des textes européens que dans son existence concrète au sein de l'ordre juridique interne, afin de démontrer qu'il existe une volonté de reconnaissance juridique de la citoyenneté européenne, réelle mais ciblée (I). L'étude de ce contenu amène alors à s'interroger sur les moyens de rendre effective cette citoyenneté, et permet de constater que seul le juge européen est aujourd'hui amené à faire réellement respecter cette citoyenneté. Il semble que le pouvoir judiciaire, qu'il soit européen ou national, reste le moyen le plus opérant de concrétiser le respect de principes nouveaux, même si l'on peut s'interroger sur le bien-fondé d'une logique de judiciarisation du pouvoir (II).

I - Pour une reconnaissance de la citoyenneté européenne

La réalité juridique de la citoyenneté européenne a vu le jour avec le traité de Maastricht signé en 1992 ; si le traité d'Amsterdam complète cette définition, il n'en modifie pas les aspects principaux. Plus récemment, le projet de constitution européenne n'apporte que

¹ E. AUBIN, « La citoyenneté de l'Union Européenne dix ans après : *quid novi* ? », dans *AJDA*, novembre 2003, n° 39, p. 2064.

très peu de compléments à la définition originelle. C'est donc dans l'étude de cette première définition, formulée en 1992, que l'essentiel de cette citoyenneté apparaît, tant d'un point de vue de son contenu que de ses lacunes (A). Il reste que pour appréhender cette citoyenneté, il convient de constater si sa transposition en droit interne français est effective. Là encore, si une définition émerge du droit interne, elle reste ciblée, et par conséquent limitée dans ses applications (B).

A - Aspects communautaires de la citoyenneté européenne

Les éléments composant la citoyenneté européenne se trouvent dans la deuxième partie du traité de Maastricht à l'article 8 (aujourd'hui, depuis la signature du traité de Nice, ce sont les articles 17 à 22 du traité instituant la Communauté européenne). La définition de cette citoyenneté est axée sur quatre éléments principaux et la future constitution européenne reprend pour l'essentiel la définition de 1992 (1), ce qui permet d'affirmer qu'à l'heure actuelle, cette citoyenneté reste un élément secondaire du droit communautaire ; en effet, sa définition en fait une citoyenneté dépendante du droit interne de chaque Etat membre (2).

1 - Le contenu de la citoyenneté européenne : une évolution relative

L'instauration de la citoyenneté européenne vise initialement à renforcer et à promouvoir l'identité européenne, en impliquant davantage les citoyens dans le processus d'intégration communautaire. Pour autant, force est de constater qu'elle reste fortement ciblée, à tout le moins pour le moment, et pour l'essentiel, les dispositions et droits spécifiques qu'elle renferme peuvent se regrouper sous quatre catégories.

En premier lieu, le principe de la liberté de circulation et de séjour sur tout le territoire de l'Union va bénéficier à l'ensemble des ressortissants communautaires, qui vont désormais pouvoir la revendiquer en dehors de toute activité économique (article 18, ancien article 8A). Ce droit constitue l'aboutissement naturel du principe de libre circulation des personnes instauré dès 1957 dans le traité de Rome –mais initialement réservé aux ressortissants européens se déplaçant dans le cadre exclusif d'une activité économique établie- et illustre parfaitement le fait que l'on passe de « l'Europe des marchands à l'Europe des citoyens ». Même si cette disposition ne concerne encore qu'une minorité d'individus, elle demeure incontournable car c'est dans ce cadre de la mobilité que nombre des attributs de la citoyenneté vont s'exercer, et notamment le droit de vote au niveau local pour les ressortissants communautaires. Plus

La citoyenneté européenne, construction juridique

encore, la plupart des recours intentés aujourd'hui devant la Cour de justice sont liés à l'exercice de ce droit de circulation.

En second lieu, le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales dans l'Etat membre de résidence va permettre de renforcer le statut local du citoyen européen (article 8B), en lui octroyant à ce niveau des droits équivalents aux nationaux du pays. C'est la disposition qui va poser le plus de problème dans sa transposition en droit interne -et, nous le verrons, c'est le cas en droit français-, mais c'est incontestablement une autre disposition fondamentale car elle relève de la conception usuelle de la citoyenneté du fait de l'exercice d'un droit d'essence politique.

En troisième lieu, les citoyens communautaires vont bénéficier du droit à la protection consulaire et diplomatique de tout Etat membre, dans le cas d'un séjour dans un pays tiers (article 8C). Cette protection s'exerce lorsque l'Etat dont le ressortissant communautaire a la nationalité n'est pas représenté. Il pourra alors bénéficier, de la part de l'Etat membre, de la même protection diplomatique que les nationaux de cet Etat. Cette disposition semble pour autant n'avoir qu'une portée assez limitée, puisque rares sont aujourd'hui les pays membres de l'Union à ne pas être représentés dans les pays tiers.

Enfin, sont institués un droit de pétition devant le Parlement européen ainsi qu'un droit de recours devant le médiateur, accessibles à toutes les personnes physiques et morales résidant sur le territoire des Etats membres de l'Union (article 8D). En fait d'institution, le droit de pétition existait déjà dans le règlement du Parlement européen, mais son insertion dans le traité lui confère une assise juridique. Ce droit permet à toute personne, ou association de personnes, physiques ou morales, d'évoquer un problème relatif à un des domaines d'activités de l'Union, problème qui affecte directement le pétitionnaire. Quant au recours potentiel au médiateur, c'est la conséquence de l'instauration d'un nouvel organe communautaire établi afin d'offrir une protection -non juridictionnelle- aux individus contre les décisions de l'administration communautaire. Il peut ainsi exercer un pouvoir de recommandation à l'encontre des administrations visées en cas de manquement constaté.

Cette définition de la citoyenneté va être complétée dans son contenu par le traité d'Amsterdam, en ce qu'il accorde un nouveau droit au citoyen européen, celui de pouvoir écrire aux différents organes de l'Union européenne dans une des douze langues des traités et recevoir une réponse rédigée dans cette même langue. Le traité explicite de plus les liens entre la citoyenneté européenne et la citoyenneté nationale, en précisant que la condition préalable à l'obtention de la citoyenneté européenne est de détenir la nationalité

d'un Etat membre ; le traité précise par ailleurs que les droits acquis sont complémentaires à la citoyenneté nationale. L'on constate donc que les textes actuels offrent une définition claire mais largement insuffisante, semble-t-il, au regard des objectifs de départ qui visaient notamment à donner « un rôle central et fondamental »¹ au citoyen. Les droits octroyés au citoyen se révèlent être d'une portée relative, puisque cantonnés à des domaines restreints, et n'intègrent pas réellement le citoyen dans le processus décisionnel de l'Union. C'est pourtant cet élément qui aurait permis de considérer que la citoyenneté intégrerait de manière fondamentale le citoyen dans le devenir politique de l'Union européenne.

L'actualité de la citoyenneté se retrouve dans le projet de constitution européenne. La convention européenne présidée par Valéry Giscard d'Estaing a remis son projet lors du Conseil de Thessalonique le 20 juin 2003, et le texte complété de quelques mises au point a été finalement transmis au Conseil européen le 18 juillet. Si le projet vient finalement à voir le jour², il assurera la fusion des traités antérieurs et inclura la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. C'est dans le titre II du projet de constitution que se situent les dispositions relatives à la citoyenneté de l'Union. Or le constat est clair : aucune modification à la définition de la citoyenneté n'est apportée, puisque cette dernière (article 8 partie I) reprend exactement les termes des traités de Maastricht et d'Amsterdam. Le projet de constitution ne renforce donc aucunement les caractères de la citoyenneté dans sa définition. Seul le fait que la citoyenneté soit liée aux droits fondamentaux dans le titre II du projet laisse à penser que sa portée en serait éventuellement renforcée, puisque l'on peut supposer que son insertion à cet endroit du projet vise à ériger les droits du citoyen européen au même rang que les droits de l'homme européen.

Reste que le projet de constitution européenne apporte tout de même une nouveauté puisque l'article 46 intitulé « Principe de la démocratie participative » prévoit la création d'un droit d'initiative

¹ Extrait de la proposition du gouvernement espagnol, *Agence Europe* n° 1653 du 2 octobre 1990.

² Le Conseil européen a adopté le texte sur la future constitution européenne le 18 juin 2004, et la signature du traité établissant une constitution pour l'Europe a eu lieu le 29 octobre 2004 à Rome. Reste que les différents Etats-membres devaient faire ratifier le projet dans leur droit interne respectif, ce qui impliquait une révision constitutionnelle, soit par le référendum, soit par la voie institutionnelle.

La citoyenneté européenne, construction juridique

citoyenne des lois. Ainsi, un million de citoyens des différents Etats membres pourraient demander à la commission de soumettre une proposition législative à l'Union, sur une question jugée nécessaire par eux « aux fins de l'application de la constitution ». Il reste regrettable que cette disposition soit imprécise. En effet, l'article 46 évoque la nécessité d'une proposition faite par au moins « un million de citoyens de l'Union issus d'un nombre *significatif* d'Etats membres ». Mais l'on peut légitimement s'interroger pour savoir en provenance de combien d'Etats le nombre significatif serait adéquat. L'article évoque par ailleurs la nécessité d'une « proposition *appropriée* » ; là encore les termes de cette disposition sont trop imprécis pour permettre une lecture claire de cette prérogative populaire. Ce qui semble approprié pour les citoyens ne l'est peut-être pas immédiatement pour la commission européenne, et l'on peut s'interroger sur la grille de lecture que choisira la commission pour l'évaluation de l'« appropriation » de ces propositions.

Force est par conséquent de constater que les évolutions concernant la citoyenneté sont peu probantes, et que le projet de constitution n'a pas su donner à cette notion la place que l'on attendait. Ainsi, la lecture approfondie du contenu de la citoyenneté européenne invite à constater les imperfections qu'elle recèle.

2 - Une citoyenneté lacunaire et secondaire

Dans un sens classique, la citoyenneté fait toujours référence à une relation politique et juridique directe entre les citoyens et l'Etat. L'on pouvait donc attendre de la mise en place d'une citoyenneté européenne l'expression d'une appartenance des citoyens à une entité politique nouvelle. Ce n'est cependant pas tout à fait le cas à l'heure actuelle, puisque les droits conférés aux citoyens de l'Union ne semblent pas tous remplir cette condition, et par conséquent ne tissent pas forcément une relation juridique directe entre le citoyen européen et l'Union. La citoyenneté de l'Union reste limitée, et les seuls véritables droits politiques liant directement les individus à l'Union consistent en l'élection des députés européens, le recours au médiateur et la possibilité de déposer une pétition. Plus encore, il convient de signaler que le recours au médiateur, tout comme le droit de pétition, ne sont pas uniquement réservés aux citoyens européens, puisque toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans l'un des Etats membres peut user elle aussi de ces instruments de recours. Cette constatation revient à relativiser la valeur de cette nouvelle citoyenneté, en ce qu'elle ne crée pas, dans ces domaines, de réelle attribution citoyenne.

Pour le reste, les composantes de la citoyenneté établissent soit des relations entre les citoyens et leur Etat de résidence (droit de vote et d'éligibilité aux élections locales), soit des relations entre ces citoyens et les Etats membres (protection diplomatique et consulaire, principe de libre-circulation). De ces restrictions à la participation politique des citoyens naît par conséquent un éloignement considérable de la définition classique de la citoyenneté, qui préconise un lien réel entre le citoyen et la prise de décision politique. Si le citoyen européen a la possibilité de participer à l'exercice de la souveraineté dans l'Union par le biais des élections européennes, l'on sait combien la place du Parlement européen dans le processus décisionnel reste encore réduite à l'heure actuelle, et la réalité juridique amène à s'interroger sur les réformes souhaitables dans la désignation de l'exécutif européen, qui impulse et fait appliquer la réglementation communautaire.

Par ailleurs, la nature de la citoyenneté européenne, plus que son contenu, atteste de sa spécificité, puisque son acquisition reste avant tout conditionnée par la détention préalable de la nationalité d'un des Etats membres, contrairement à la citoyenneté qui peut être conférée par un Etat indépendamment du droit à la nationalité. En effet, en droit interne, et ce malgré la fréquente concomitance entre les deux notions, un citoyen n'est pas toujours un national, la citoyenneté atteste uniquement de l'appartenance à un ordre juridique déterminé. Ceci s'explique simplement en constatant qu' « entre la nation et la citoyenneté, le lien n'est pas logique mais historique »¹. Dans le cadre de l'Union européenne, l'originalité consiste donc en ce que d'une part, « la citoyenneté précède la communauté politique »², et que d'autre part, son existence est arrimée juridiquement à une condition de nationalité, qui n'est pourtant pas la nationalité « européenne ».

Si un nouveau type de citoyenneté peut donc voir le jour avec la construction européenne, il reste que les Etats membres sont les seuls à pouvoir l'attribuer au travers de l'appartenance nationale préalable. La conséquence en est que « le lien entre nationalité et citoyenneté n'est pas fondamentalement remis en cause. D'un côté, en effet, les citoyens de l'Union européenne ne deviennent pas pour autant

¹ D. SCHNAPPER, « La citoyenneté européenne », in *Revue de la Confédération française démocratique du travail*, n° 21, juin-juillet 1999, p. 6.

² J.C. MASCLET, « Elaboration et expression de la citoyenneté : vers une citoyenneté européenne ? », in *Cahiers français*, « Citoyenneté et société », n° 281, p. 81.

La citoyenneté européenne, construction juridique

citoyens des Etats membres dont ils n'ont pas la nationalité ; de l'autre, et en sens inverse, la citoyenneté européenne s'attribue en fonction de la nationalité des Etats membres [...] »¹. La citoyenneté européenne s'établit donc bien en fonction d'une nationalité, certes non pas une nationalité européenne, mais tout de même par un lien direct, entre le citoyen et un des Etats membres.

Cette nouvelle citoyenneté est par conséquent avant tout dérivée des droits nationaux, elle reste complémentaire de la citoyenneté nationale : « La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas »². C'est bien d'une « citoyenneté de superposition »³, mais surtout de subordination dont il s'agit ici, puisqu'elle n'existe qu'au travers de la détention préalable d'une nationalité d'un des Etats membres, et n'a par conséquent pas d'autonomie, l'Union ne disposant d'aucune compétence pour l'attribuer. Renaud Denoix de Saint Marc en conclut brutalement que « la citoyenneté européenne n'est qu'une expression à peu près vide de contenu réel, un plaquage juridique sur la réalité des citoyennetés nationales »⁴.

C'est cette constatation importante qui nous amène à devoir considérer plus attentivement la transposition de cette citoyenneté européenne au sein de notre droit national, puisqu'elle démontre avec force que le rôle des Etats membres reste essentiel. Ils permettent l'attribution de la citoyenneté par la nationalité, mais, plus encore, ils vont devoir assurer son applicabilité sur leur territoire respectif.

B - La transposition de la citoyenneté en droit interne

La primauté de fait du droit communautaire est aujourd'hui incontestable. Si l'ordre juridique interne français donne la suprématie normative à la constitution, et soumet les traités internationaux à celle-ci (article 55 de la constitution de 1958), il va sans dire que l'effet direct des traités communautaires s'est clairement imposé juridiquement. A tel point que la constitution a dû être révisée par deux fois, en 1992 puis en 1999, et va l'être à nouveau durant

¹ D. LOCHAK, « La citoyenneté européenne : facteur d'union ou vecteur d'exclusion ? », in *De la citoyenneté*, Geneviève KOUBI (dir.), Litec, 1995 p. 55.

² Article 8 alinéa 1 du traité d'Amsterdam.

³ C. WIHTOL de WENDEN, *La citoyenneté européenne*, Presses universitaires de Sciences Po, 1997, p. 29.

⁴ R. DENOIX de SAINT-MARC, *L'Etat*, Paris, P.U.F, 2004, collection « Que Sais-je ? », p. 57.

L'année 2005, afin de permettre la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam, et bientôt celle du traité établissant une constitution pour l'Europe, jugés non conformes à la constitution par le Conseil constitutionnel. Ce sont notamment des dispositions liées à la création d'une citoyenneté européenne qui ont posé problème concernant les deux premiers traités (1). Si cette constatation démontre à elle seule que la réception du droit communautaire est effectuée par le droit national français, il convient de remarquer par ailleurs que le juge constitutionnel tend à préserver « les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » en limitant l'exercice de la citoyenneté européenne, et donc en restreignant son application par rapport à la définition donnée dans les traités (2).

1 - Citoyenneté européenne et révisions nécessaires de la constitution dans la transposition des traités communautaires

La signature du traité de Maastricht par la France impliquait d'établir si le traité était conforme à la constitution, en vertu de l'article 54 de celle-ci. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a été saisi une première fois le 9 avril 1992¹, à l'initiative du président de la République. La demande de François Mitterrand précisait que la saisine avait pour but de déterminer si « l'autorisation de ratifier le traité doit être précédée d'une révision de la constitution »². L'on comprend bien que le but était de pouvoir introduire le traité dans l'ordre juridique interne, et que ce fait était incontournable, irréversible. La question essentielle se résumait donc à savoir si, pour ce faire, il fallait modifier la norme suprême. Le Conseil a répondu par l'affirmative, en déclarant contraires à la constitution trois dispositions du traité, et en précisant que « l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne ne peut intervenir qu'après révision de la constitution »³. Et c'est notamment l'institution de la citoyenneté européenne qui posait problème, puisque l'une des trois dispositions inconstitutionnelles n'était autre que l'article 8 B paragraphe 1^{er} instaurant le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales. Selon le Conseil, cette disposition serait contraire aux articles 3, 24, et 72 de la constitution. En effet, le Conseil va considérer que « le quatrième alinéa de l'article 3 de la constitution implique que seuls les « nationaux français » ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections

¹ Décision 308 DC du 9 avril 1992.

² *J.O.*, 14 avril 1992, p. 5428.

³ Décision 308 DC.

La citoyenneté européenne, construction juridique

effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République, et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris »¹. Les conseillers municipaux intervenant dans la désignation des sénateurs, élus qui participent directement à l'exercice de la souveraineté nationale, le Conseil ne pouvait que sanctionner cette disposition comme étant inconstitutionnelle. Par ailleurs, la jurisprudence antérieure du Conseil s'opposait à une telle reconnaissance, puisque la décision n° 92-3089 du 18 novembre 1982 affirmait que les élections municipales appartenaient à la catégorie des « suffrages politiques » et que l'on ne pouvait conférer des droits politiques à des étrangers sans modifier au préalable la constitution². Il fallait donc sur ce point, et de manière claire, modifier le texte constitutionnel.

Le constituant, afin de permettre la ratification du traité, décide alors tout simplement d'introduire dans la constitution un nouveau titre intitulé « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », qui va devoir permettre la compatibilité entre le traité et la constitution. Le texte constitutionnel est par conséquent modifié le 25 juin 1992 par le Congrès. Pour autant, le Conseil va être à nouveau saisi afin de contrôler la conformité du traité à la constitution révisée, et va cette fois considérer que « le traité sur l'union ne comporte pas de clause contraire à la constitution »³. Les requérants arguaient du fait que le traité, malgré la révision récente, restait –notamment– en contradiction avec les articles 3 et 24 de la constitution, relativement au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. Le Conseil, afin de rejeter ces arguments, va s'appuyer sur le fait que le constituant est libre de réviser la constitution dans la forme qu'il estime appropriée (ici une révision-adjonction), et par conséquent d'insérer un nouveau titre dans la constitution plutôt que de modifier tous les articles de la constitution en fonction du traité à ratifier⁴. Si l'on peut donc effectivement discuter du fait que des

¹ Considérant 26 de la décision 308 DC du 9 avril 1992, *GAJC*, 11^e édition, Paris, Dalloz, 2001, p. 786.

² Voir sur ce point J. VERGES, « Droits fondamentaux et droits de citoyenneté dans l'Union européenne », *Revue des Affaires européennes*, 1994, n° 4, p. 93.

³ Décision 312DC du 2 septembre 1992.

⁴ C'est dans le considérant n° 19, désormais bien célèbre, de la décision 312DC du 2 septembre 1992 que le Conseil constitutionnel va affirmer que « le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la

dispositions contradictoires puissent coexister ainsi depuis dans notre constitution, il reste que la volonté d'harmoniser la norme suprême de l'ordre interne avec le traité a été la plus forte. Le juge constitutionnel a donc résolument su orienter sa jurisprudence dans le but de permettre une intégration des principes communautaires dans la constitution. La citoyenneté européenne se voit donc reconnue à part entière dans notre texte constitutionnel dès 1992, même si pour certains, cette introduction s'apparente à une déformation de la constitution. Ainsi, Louis Favoreu affirmera qu'il existe désormais deux constitutions, « l'une correspondant à la conception traditionnelle de la souveraineté nationale et de son exercice indivisible par les représentants du peuple français et l'autre introduisant l'idée d'une souveraineté partagée et d'un Etat membre d'un ensemble plus vaste de type quasi fédéral »¹.

Dans la même démarche, la constitution a une nouvelle fois été modifiée suite à la signature du traité d'Amsterdam, et une modification de l'article 88-2 du titre sur l'Union européenne de la constitution a été effectuée par le constituant². Les dispositions de cet article 88-2 confortent le contenu de la citoyenneté européenne prévue par le traité de Maastricht, mais plus encore, permettent que son application soit impulsée par l'Union en priorité. Si l'on considère, tout comme Florence Chaltiel, que « la notion communautaire de libre circulation des personnes est sans doute d'une richesse insoupçonnée en raison de son caractère tant vague que large »³, l'on comprend que

forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle [...] ».

¹ L. FAVOREU, extrait d'un article publié dans *Le Figaro* du 22 avril 1992.

² Ainsi, depuis la révision du 25 janvier 1999, l'article 88-2 affirme que « Sous réserve de réciprocité, et selon les modalités fixées par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique européenne. Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétence nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés ».

³ F. CHALTIEL, « La constitution française et l'Union européenne, à propos de la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999 », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 42, 1999, p. 232.

La citoyenneté européenne, construction juridique

ces transferts de compétence pourraient avoir une portée peut-être plus grande que ce qu'avaient prévu les constituants dans leur exercice pratique. L'auteur souligne ensuite que « la gestion en commun du contrôle des frontières confirme implicitement la naissance d'un véritable territoire européen, ce qui contribue à l'unification politique européenne »¹.

Pour autant, si l'intégration des principes communautaires dans la constitution est une réalité, il reste que la volonté de protéger la souveraineté, et notamment « les conditions essentielles d'exercice » de celle-ci se dégage tant de la jurisprudence du juge constitutionnel que des lois d'application votées par le Parlement français. La citoyenneté existe, mais son application reste encore ciblée.

2 - Une transposition adaptée de la citoyenneté européenne en droit français : l'exemple du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections municipales

Le fait que le constituant ait décidé de faire coexister deux types d'exercice de la souveraineté permet un exercice concret de la citoyenneté européenne. La législation européenne, de par son effet direct, s'impose en droit interne, et implique de ce fait que le constituant prenne acte de son existence, et qu'il permette son application. Suite à la révision opérée pour intégrer les principes de Maastricht, il a fallu voter des dispositions législatives permettant notamment l'exercice du droit de vote des ressortissants européens sur le territoire français.

Le droit français a su prendre acte des dispositions européennes à son avantage, puisque le Conseil constitutionnel, dans sa décision Maastricht I de 1992, relève déjà que l'article 8B paragraphe 1 stipule *in fine* que « ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 [...] ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient ». La commission européenne et le Conseil européen ont choisi de fixer ces modalités dans une directive, qui permet par conséquent de respecter les particularités de chaque Etat membre. Ce faisant, les Etats disposaient donc d'un certain temps pour harmoniser leur législation respective, ainsi que d'une certaine latitude quant à la transposition concrète de cette citoyenneté. Conformément à l'article 14 de ladite directive, les Etats avaient ainsi jusqu'au 1^{er} janvier 1996 pour se conformer aux principes instituant le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires.

¹ *Ibid.*

La France a tardé dans la transposition de la directive en droit interne¹, et c'est la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 qui met finalement en place les modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales, soit six années après la révision constitutionnelle reconnaissant l'existence de ce droit. Elle prend en considération les recommandations établies par le juge, et va de ce fait limiter l'exercice de cette prérogative, notamment en tenant compte du fait que le juge constitutionnel subordonnait « la constitutionnalité du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens à l'éradication de l'incidence de ce vote sur les élections sénatoriales et, par là même, sur la souveraineté nationale »². Outre le fait que l'article 88-3 introduit dans la constitution le 25 juin 1992 limite l'accès aux droits politiques locaux pour les citoyens européens³, la loi organique votée par le Parlement va préciser les limites de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens.

Saisi à nouveau avant la promulgation de cette loi organique, le 20 mai 1998, le Conseil va considérer que les conditions imposées par le législateur à l'exercice effectif de la citoyenneté européenne au niveau local sont fondées, considérant que la directive ne s'y opposait pas formellement. Ainsi, seuls les citoyens ayant leur domicile réel, ou dont la résidence en France a un caractère continu, seront considérés comme résidents et pourront par conséquent prétendre au droit de vote et d'éligibilité à l'échelon local, à la condition préalable d'être inscrits sur une liste électorale complémentaire. Par ailleurs, il va

¹ Emmanuel Aubin relève en effet qu'« il aura fallu une menace de recours en manquement émanant de la commission pour que la France daigne respecter son obligation communautaire –qui aurait dû être satisfaite avant le 1^{er} janvier 1996–visant à transposer la directive du 19 décembre 1994 relative au droit de vote et d'éligibilité « in loco » des citoyens européens résidant dans un Etat membre autre que le leur aux élections locales ». Voir son article : « La transposition dans l'ordre constitutionnel français du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens résidant en France aux élections municipales : vers une citoyenneté multiple ? », p. 3.

² *Ibid.*, p. 4.

³ Article 88-3 de la constitution : « sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne, [...] 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 et d'adjoint ni participer à la désignation des élections sénatoriales et à l'élection des sénateurs [...] ».

La citoyenneté européenne, construction juridique

considérer comme étant non discriminatoire la disposition imposant la mention de leur nationalité sur la liste comportant la candidature des ressortissants européens, puisque les listes électorales françaises sont uniques et que ces derniers ne peuvent participer à l'ensemble des élections nationales. Enfin, ils ne pourront exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, pas plus qu'ils ne pourront être membres ou suppléants du collège électoral sénatorial ni participer à l'élection des délégués sénatoriaux et de leurs suppléants.

La loi organique va donc parfaitement dans le sens de la jurisprudence du Conseil, et précise clairement les modalités d'exercice de la citoyenneté européenne au plan local. La citoyenneté européenne existe donc bel et bien, mais le droit national a su faire en sorte d'encadrer son exercice dans le respect des traditions d'une souveraineté nationale à la française.

Dans le même sens, le Conseil d'Etat a décidé de refuser à un citoyen européen l'éligibilité à la présidence ou la vice-présidence d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)¹. Le champ d'application de la citoyenneté européenne est de ce fait strictement limité à l'échelon communal, ce qui paraît, comme l'a justement fait remarquer Emmanuel Aubin, contraire à la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 fixant les modalités du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales². La clause de nationalité ne devait en effet concerner que les collectivités locales de base³ et non les entités supra-communales. Pour autant le droit français persiste dans cette logique puisque la récente mise en place du référendum décisionnel au niveau local, prévu par la loi organique du 1^{er} août 2003 -appliquant la loi constitutionnelle du 28 mars 2003-, exclut des référendums départementaux et régionaux les citoyens européens non français, ne leur permettant une participation référendaire qu'au niveau communal.

Reste que l'effectivité réelle de la citoyenneté européenne ne se constate qu'une fois que cette dernière vient à s'exercer. C'est alors au travers de décisions juridictionnelles que l'on constate si son applicabilité est avérée, et les décisions de la Cour de justice des

¹ CE 8 juillet 2002, *M. Smit c/ Préfet du Cher*, *JCP A* 2002, n° 1006, note A. Ondoua.

² E. AUBIN, *op. cit.*, p. 2071-2072.

³ Voir en ce sens l'article de Bruno GENEVOIX, « Le droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales : un contrôle à quadruple détente ? », *RFDA* 1998.

Communautés européennes reflètent parfaitement l'état des lieux de la pratique de la citoyenneté.

II - Pour une effectivité de la citoyenneté européenne

L'observation des manifestations concrètes de la citoyenneté européenne démontre que seuls les droits de vote et d'élection, d'une part, et le principe de libre-circulation des personnes, d'autre part, sont effectivement et fréquemment exercés. C'est dans les faits, essentiellement au travers de la jurisprudence du juge européen, que sont soulevées les difficultés d'exercice de ces différents droits, mais surtout que leur concrétisation est assise (A). L'interrogation sur cet état de fait nous amène à envisager la prééminence du rôle du juge dans la protection de la citoyenneté européenne, et de manière plus générale, relativement à la protection des droits fondamentaux. En constatant que l'Union européenne n'est pas encore un Etat, le rôle du juge reste fondamental, au point que lui seul soit en mesure de faire respecter les droits individuels (B).

A - La reconnaissance juridictionnelle de la citoyenneté : le rôle majeur de la Cour de justice des Communautés européennes

Dès la signature du traité de Rome, le droit communautaire met en place une justice européenne, en permettant à tous les ressortissants des Etats membres de saisir la Cour de justice des Communautés européennes dans certains litiges définis par le traité (1). Mais c'est surtout depuis 1992 et la signature du traité de Maastricht que la jurisprudence de la Cour prend tout son sens, pouvant désormais s'appuyer sur une définition textuelle juridique de la notion de citoyen européen (2).

1 - Citoyenneté européenne et CJCE, ou l'histoire d'une « révolution tranquille »¹

C'est la Cour de justice des Communautés européennes qui va systématiser « la notion de « sujet du droit communautaire » »². Il est vrai que sa jurisprudence est florissante, puisqu'elle s'exerce dans un cadre institutionnel particulier -un ordre supranational- tout en se rapprochant des procédures nationales puisqu'elle détient plus de

¹ Expression empruntée à J.H.H. WEILER, « Une révolution tranquille, la Cour de justice des Communautés européennes et ses interlocuteurs », *Politix*, n° 32, 1995, p. 119.

² P. MAGNETTE, *La citoyenneté européenne*, Edition de l'Université de Bruxelles, 1999, collection « Etudes européennes », p. 20.

La citoyenneté européenne, construction juridique

pouvoirs que la plupart des tribunaux internationaux, en faisant respecter tant le droit « constitutionnel » de l'Union que le droit administratif de cette dernière.

Dès 1963, la Cour affirme que « la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leur ressortissants »¹. Ainsi, la Cour de justice impose très tôt l'effet direct du droit communautaire, et fait une distinction entre les Etats membres d'une part, et les ressortissants de ces Etats d'autre part. Cette affirmation prédispose à la création future d'une citoyenneté, puisque si les textes ne la prévoient pas encore expressément, des composantes d'une citoyenneté existent déjà, à commencer par l'existence de recours individuels directs des ressortissants vers la Cour de justice, concernant des dispositions communautaires. Paul Magnette relève à ce sujet que « la Cour niait que l'ordre juridique créé par le traité fût un ordre international classique, et elle affirmait qu'il recelait une règle typique des ordres fédéraux : l'existence d'un lien juridique direct entre les ressortissants des Etats membres et la Communauté »². C'est en effet la particularité de l'Union européenne que de ne pas être un Etat, et de pour autant entretenir des rapports directs avec les individus ; c'est d'ailleurs l'intérêt premier de l'existence de la citoyenneté européenne aujourd'hui, qui permet ce rapport original. L'impact de la jurisprudence « Van Gend en Loos » est fort : avant même que les textes ne reconnaissent la citoyenneté juridiquement, le juge européen la mettait implicitement en place en donnant un rôle fondamental aux ressortissants des Etats membres. Cette jurisprudence était d'autant plus audacieuse que la Cour reconnaissait dans ce cas un effet direct à des dispositions qui ne l'étaient théoriquement pas. Ce faisant, elle mettait largement en avant les ressortissants au détriment des Etats.

Un exemple typique de l'avancée jurisprudentielle précoce de la Cour se constate concernant le droit de circulation des ressortissants communautaires. Sa jurisprudence dans ce domaine est un élément précurseur de la nécessité de créer une forme de citoyenneté de l'Union.

En effet, si la libre circulation des travailleurs est apparue comme un principe incontournable dès la création de la Communauté économique européenne, il reste que cette liberté ne se concevait que

¹ CJCE, 5 février 1963, affaire 26/62, *Van Gend en Loos*, *Rec.*, 1963, p. 1.

² P. MAGNETTE, *op. cit.*, p. 20.

d'un point de vue économique, et non pas social, puisque le seul moyen d'en bénéficier restait le fait d'exercer une activité professionnelle. C'est le juge communautaire qui va interpréter de manière extensive la définition du « travailleur » à toutes sortes d'activités économiques impliquant un déplacement au-delà des frontières nationales, du travailleur à temps partiel en passant par les stagiaires, jusqu'aux travailleurs saisonniers, et allant jusqu'à inclure dans cette catégorie les demandeurs d'emploi sous certaines conditions¹. Plus encore, elle va parfois de son propre fait attribuer le bénéfice de la libre circulation à d'autres ressortissants dits « opérateurs économiques passifs » relativement à la consommation de biens et de services, impliquant dès lors l'existence d'un « citoyen de marché »². Ainsi, les ressortissants mettant en œuvre une opération économique au sens large peuvent bénéficier du principe de libre-circulation durant la commission de l'opération (achat d'un bien à l'étranger par exemple, ou traitement médical subi en dehors de l'Etat de résidence).

Cette logique jurisprudentielle ne sera par conséquent pas rompue lors de l'instauration de la citoyenneté par le traité de Maastricht, elle va au contraire pouvoir s'affirmer.

2 - *Le juge communautaire ou « l'artisan de la citoyenneté »³ : une avancée jurisprudentielle récente mais réelle*

Il convient de constater que c'est majoritairement à la suite des recours relatifs à la libre-circulation que la CJCE a été amenée à affiner les conditions d'exercice de la citoyenneté européenne depuis son instauration en 1992. C'est en effet le premier droit reconnu par l'article 8 (nouvel article 18), et c'est de loin le droit le plus « utilisé » à ce jour. Et pour cause, puisqu'il est même qualifié de « droit fondamental »⁴ depuis peu.

C'est en 2002 dans l'arrêt *Baumbast* que la Cour a, par un coup de maître, décidé de reconnaître un effet direct à l'article 18 du traité CE relativement à la liberté de circulation des citoyens européens. Cette décision résultait d'une jurisprudence de plus en plus favorable au

¹ CJCE, 26 février 1991, affaire C-292/89, *Antonissen*.

² Voir en ce sens les développements de Paul MAGNETTE, *op. cit.*, p. 34-35.

³ P. de FONTBRESSIN, « Au-delà des approches institutionnelles, Le juge européen, un philosophe de l'action », *JCP* 1997, I, n° 4049.

⁴ L.A. GEELHOED, conclusions sur CJCE, *Baumbast*, point 105 des conclusions.

La citoyenneté européenne, construction juridique

statut du citoyen européen, dont les prémices avaient été ressentis dès 1999 à propos de l'affaire *Wijsenbeek*¹, où l'avocat général avait prôné la reconnaissance du droit de circuler comme un droit fondamental permettant une circulation facilitée aux frontières des différents Etats membres. L'arrêt *D'Hoop c/ Office national de l'emploi* a quant à lui permis aux juges d'affirmer que la seule détention de la citoyenneté européenne permet aux « ressortissants des Etats membres qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, dans le domaine d'application *ratione materiae* du traité, le même traitement juridique »². Et c'est finalement dans l'arrêt *Grzelczyk*³ que la Cour affirme que « le statut du citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres »⁴. La citoyenneté européenne trouve ainsi sa place dans la jurisprudence de la Cour, à telle point que celle-ci s'y réfère fréquemment, en permettant aux requérants de la revendiquer toutes les fois où leur libre circulation semble entravée. Emmanuel Aubin relève ainsi que « ce « réflexe » de la CJCE reflète clairement la volonté de faire primer la qualité de citoyen de l'Union sur celle de travailleur »⁵. Le citoyen désormais institutionnalisé devient un instrument juridique à la disposition de la Cour de justice, qui va ainsi pouvoir faciliter la mise en œuvre de ce nouveau statut en clarifiant son sens et surtout sa portée pour ses bénéficiaires.

C'est donc l'arrêt *Baumbast* du 17 septembre 2002 qui va, le premier, donner sa pleine valeur à l'article 18 du traité CE en lui reconnaissant un effet direct. Les juges affirment ainsi qu' « un citoyen de l'Union européenne qui ne bénéficie plus dans l'Etat membre d'accueil d'un droit de séjour comme travailleur migrant peut, en sa qualité de citoyen de l'Union, y bénéficier d'un séjour *par application directe*⁶ de l'article 18 § 1 du traité CE »⁷. Ainsi, la Cour dissocie clairement et définitivement le lien entre l'activité économique et le droit de circuler librement, donnant ainsi sa pleine valeur à l'identité européenne que transmet la qualité de citoyen de l'Union. Cette dissociation est telle que la Cour va par la suite faciliter

¹ CJCE 21 septembre 1999, affaire C-378/98, *Rec.* p. I-6207.

² CJCE 11 juillet 2002, affaire C-224/98, *Rec.* p. I-6191, point 28.

³ CJCE 20 septembre 2001, affaire C-184/99, *Rec.* p. I-6193.

⁴ *Ibid.*, pt 31.

⁵ E. AUBIN, « La citoyenneté de l'Union européenne dix ans après : *quid novi ?* », p. 2066.

⁶ Nous soulignons.

⁷ CJCE 17 septembre 2002, affaire C-413/99, *Rec.* p. I-7091, points 84 à 86.

également le droit de séjour et de circulation aux membres de la famille des ressortissants communautaires¹, membres ne détenant pas eux-mêmes la qualité de citoyen de l'Union. L'individu est désormais directement visé au travers de cette lecture des textes communautaires. La Cour autonomise la citoyenneté et en fait un principe général, comme l'affirme le président de la Cour de justice, Gil Carlos Rodríguez Iglesias en ces termes : « le statut de citoyen d'un Etat membre se voit complété par un statut de citoyen de l'Union, citoyenneté complémentaire, mais non limitée à la sphère économique »². C'est en observant ces clarifications jurisprudentielles que l'on en vient pourtant à s'interroger sur de telles avancées. Le rôle du juge n'est alors plus seulement de sanctionner, mais également d'interpréter les articles du traité, à tel point que ces interprétations apparaissent nécessaires à la pérennité de la citoyenneté européenne.

B - Le juge comme seul instrument actuel de protection des droits du citoyen européen

La citoyenneté se trouve dans le titre II du projet de constitution européenne, au même titre que les droits fondamentaux. La Cour en vient elle-même à qualifier des éléments de la citoyenneté comme étant « fondamentaux », et de cette jurisprudence favorable à l'individu résulte une constatation simple : le juge est aujourd'hui le seul protecteur effectif de la citoyenneté, et de manière plus générale des droits fondamentaux européens (1). Si l'impulsion de cette protection a lieu au niveau du juge communautaire, les juges nationaux tentent quant à eux d'en tirer toutes les conséquences dans leur propre jurisprudence (2).

1 - Le juge communautaire, premier instrument de garantie de la citoyenneté pour les citoyens

Il semble que la jurisprudence récente de la Cour de justice inquiète, du fait de son rôle important dans la construction européenne. C'est ainsi que le président de la Cour a pu lui-même affirmer que « la fonction de la Cour de justice comme juridiction constitutionnelle mérite d'être spécialement soulignée » tout en précisant que l'« on entend [...] des critiques qui reprochent à la Cour d'agir plutôt comme moteur de l'intégration que comme gardien du

¹ Voir, à titre d'exemple, l'arrêt *Mary Carpenter*, CJCE 11 juillet 2002, affaire C-60/00, *Rec.* p. I-6279.

² *Discours pour l'audience solennelle du 4 décembre 2002.*

La citoyenneté européenne, construction juridique

droit »¹. Concernant l'essor de la citoyenneté européenne, il est certain que la jurisprudence de la Cour s'est progressivement axée sur les individus, alors qu'au départ ses décisions étaient essentiellement tournées vers des problématiques d'ordre économique, et que cette jurisprudence incitative a participé à la reconnaissance de la citoyenneté de par son impact au niveau des institutions communautaires et des Etats membres.

C'est à la lecture des décisions récentes de la Cour relative à la citoyenneté de l'Union, que l'on constate qu'elle considère désormais le droit de circuler et de séjourner librement comme un droit « fondamental »². La Cour s'érige alors implicitement au même rang que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), car le caractère « fondamental », d'un droit est intimement lié à l'individu. Il est à remarquer à ce titre que le projet de constitution européenne inclut dans ses textes la charte des droits fondamentaux de l'Union, et qu'à terme la Cour de justice sera amenée à faire respecter les droits individuels au même titre que les dispositions institutionnelles et économiques des textes communautaires³. Mais cela implique surtout qu'il y ait une réelle dissociation, définitive, entre les libertés économiques et les libertés individuelles. La citoyenneté européenne, ciblée dans son contenu textuel, se révélerait alors beaucoup plus riche qu'il n'y paraît à la lumière des décisions de la Cour de justice. C'est ainsi que Renaud Dehousse relève que « l'ampleur même du rôle de la Cour est source d'interrogations. Comment a-t-elle été en mesure d'occuper une place aussi importante, alors que la tradition européenne, héritée de la philosophie des Lumières, s'oppose au principe d'un gouvernement des juges ? »⁴. Sans pour autant aller jusqu'à considérer que l'on ait affaire à un gouvernement des juges, il

¹ Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS, *op. cit.*

² Hélène Gaudin en déduit que « le droit de circuler et de séjourner librement serait alors le premier droit fondamental de l'homme communautaire, le citoyen de l'Union », in *Chronique de jurisprudence communautaire, Revue du droit public*, n° 5, 2003, p. 1305.

³ Il convient cependant de noter que dès l'arrêt *Stauder* du 12 novembre 1969, la Cour de justice se réfère « aux droits fondamentaux de la personne compris dans les principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect », *Rec.* p. 419. Mais la juridictionnalisation de ces droits permettra à la Cour de les faire respecter en s'appuyant sur des textes établis par le constituant européen lui-même.

⁴ R. DEHOUSSE, *La Cour de justice des Communautés européennes*, Paris, Montchrétien, 1994, collection « Clefs politiques », p. 8.

semble bien que la Cour de justice ait acquis un rôle substantiel dans la protection et l'élargissement des droits individuels, puisque plus qu'appliquer les règles de droit à sa disposition, elle contribue largement à les forger et à étendre leur application. Il est évident que ce rôle dépasse de beaucoup les attributions initiales de la Cour de justice, de par les interprétations larges que celle-ci fait des textes communautaires. Mais ce reproche se trouve évidemment atténué à la lecture des textes dont la portée est très souvent générale, et donc sujette à interprétation jurisprudentielle. Qui plus est, les juridictions nationales suivent relativement bien les décisions prises par la Cour de justice, qui semblent toutes alimentées par la volonté de véhiculer un progrès communautaire constant vers l'intégration, ainsi que vers la préservation des acquis communautaires. Enfin, il faut noter que la Cour ne dispose pas d'un pouvoir général de sanction, en effet, ainsi que le relève Constance Grewe, « la CJCE est loin de pouvoir sanctionner toutes les atteintes aux droits. [...] essaiera-t-elle de surmonter ces obstacles [...] ? Elle ne pourra pas créer de recours direct des individus ni obliger les juridictions nationales à un renvoi non obligatoire ni enfin statuer si sa compétence n'a pas été reconnue »¹. Reste que ces critiques formulées à l'encontre du potentiel créateur du juge communautaire rappellent incontestablement celles qui ont été, et sont encore parfois dirigées vers le juge constitutionnel, lui-même fréquemment amené à interpréter le texte fondamental, outrepassant ainsi parfois son rôle de censeur au profit d'un rôle plutôt normateur. Mais n'est-ce pas finalement le rôle des juges que d'interpréter la loi, et par là même de participer à leur pérennité ?

Il convient par ailleurs, dans l'étude de la protection de la citoyenneté par le juge, de tenir compte de la possibilité pour les justiciables européens de saisir les juridictions communautaires², à commencer par le Tribunal de première instance. Ce tribunal a été créé en 1988 pour permettre la mise en place d'un double degré de juridiction d'une part, et d'autre part pour désengorger la Cour de justice et ainsi réduire les délais judiciaires pour améliorer la protection juridictionnelle. L'on a donc ainsi affaire à l'émergence

¹ C. GREWE, « Les conflits de normes entre droit communautaire et droits nationaux en matière de droits fondamentaux », in *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 68-69.

² Sous réserve que les décisions contestées par eux leur soient adressées, ou les concernent directement et individuellement, voir l'article 230 CE.

La citoyenneté européenne, construction juridique

d'une « citoyenneté judiciaire »¹, constituant un réel droit complémentaire de la citoyenneté formulée dans les traités depuis 1992.

Cette possibilité complète la jurisprudence liée aux recours préjudiciels qui restent le fait des Etats par le biais des juridictions nationales. Si, concernant les plaintes contre les Etats, les recours devant la CJCE ne sont pas directement invocables (les individus doivent saisir leur juridictions nationales, ou déposer une plainte auprès de la commission qui pourra éventuellement aboutir à un recours en manquement), il en va autrement des recours intentés à l'encontre des institutions communautaires relativement à l'édiction d'actes individuels². Il suffit pour le requérant de démontrer son intérêt à agir, et d'établir la preuve qu'il est directement concerné, ou que la décision contestée a pu prendre l'apparence d'un règlement. Cette possibilité de saisine directe du citoyen a d'autant plus de poids qu'elle s'effectue directement auprès du juge européen, sans avoir préalablement à épuiser les voies de recours internes pour le saisir, comme c'est toujours le cas aujourd'hui pour la Cour européenne des droits de l'homme. C'est ainsi que le juge européen a considéré – bien que cette jurisprudence récente reste encore exceptionnelle – que les règlements peuvent désormais être directement attaqués par les particuliers, tout comme les directives qui constituent des décisions individuelles masquées, ou encore qui impliquent un intérêt direct à agir pour les requérants.

2 - *Une spécificité jurisprudentielle communautaire transposable – à transposer- en droit interne*

Concernant l'arrêt Baumbast, la Cour de justice va jusqu'à préciser que « les éventuelles limitations et conditions de ce droit³ n'empêchent pas que les dispositions de l'article 18 § 1 CE confèrent aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice et que les juridictions nationales doivent sauvegarder »⁴. Le juge national semble donc être lié par les décisions jurisprudentielles de la Cour de justice, comme celle-ci se plaît à le rappeler. Il est constant depuis

¹ O. COSTA, « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », in *Revue internationale de politique comparée*, « Pratique de la citoyenneté européenne, volume 9, n° 1 (2002).

² Recours en annulation.

³ Il s'agit ici du droit de séjourner sur le territoire des Etats membres.

⁴ Arrêt Baumbast, pt 86.

L'existence de la CJCE que les juges nationaux sont liés par les réponses aux questions préjudicielles qu'ils ont posées, mais également concernant toutes les autres décisions qui ont l'autorité de la chose jugée. Reste que la reconnaissance de l'effet direct de l'article 18 implique une réelle prise en compte du droit des citoyens européens dans les ordres nationaux, puisque les citoyens peuvent arguer de cette disposition devant tout tribunal national. La primauté du droit communautaire conforte cette affirmation et démontre ainsi que la Cour est désormais en mesure d'imposer aux Etats membres le respect des droits individuels, y compris quand ceux-ci sont d'application plus large qu'en droit national (l'on pense notamment à la liberté de circulation). Le problème restant souvent le fait de l'harmonisation nécessaire des différents droits nationaux, dont la liste des droits fondamentaux diverge parfois beaucoup. La Cour de justice peut être saisie d'une action en manquement contre un Etat membre qui ne respecterait pas le droit communautaire, et notamment bien sûr les dispositions relevant de la citoyenneté. Mais il est clair que les juges nationaux aujourd'hui tendent à se rallier à la jurisprudence communautaire, et participent de son application lors par exemple de l'exécution d'un arrêt en manquement, « le juge national se servant de ses pouvoirs pour contraindre les autorités nationales à mettre en œuvre leurs obligations. Le juge national exerce d'ailleurs lui-même un contrôle sur les manquements étatiques en tant que juge communautaire de droit commun avec la collaboration de la Cour de justice des Communautés européennes par la voie des renvois préjudiciels »¹.

L'on voit bien que la collaboration entre les juges se fait aisément, et l'idée d'une concurrence entre les deux ordres ne semble pas de mise, chaque juge gardant des domaines d'intervention clairs et distincts dans la plupart de leurs attributions. Plus encore, les recours devant la CJCE se faisant encore rare à l'heure actuelle, du fait du manque d'information des citoyens d'une part, et de la difficulté technique de leur mise en œuvre d'autre part, la contribution des juges communautaires « passe davantage par la diffusion de leur jurisprudence, son imposition aux juridictions nationales [...], que par l'ouverture de leur prétoire aux citoyens »². C'est la raison pour laquelle un référendaire du TPI peut affirmer que « le droit

¹ J. RIDEAU, « Les garanties juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne », in *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, p. 88.

² O. COSTA, *op. cit.*

La citoyenneté européenne, construction juridique

communautaire n'existe que s'il est connu. C'est un droit original et difficile. Il faut donc le porter à la connaissance des juges et des avocats nationaux, et plus largement des citoyens et des acteurs économiques »¹. D'autant que le juge national reste encore à l'heure actuelle le juge de droit commun relativement à l'observation du respect des normes communautaires. Est-ce à croire que la justice communautaire a élargi les pouvoirs du juge national ? Reste qu'à l'heure actuelle, c'est bien le juge qui permet à la citoyenneté d'exister, tant au niveau national qu'au niveau communautaire. Gageons que cette reconnaissance juridictionnelle soit la prémisse d'une reconnaissance juridique plus approfondie, car bien souvent encore, le juge reste l'instrument d'impulsion dans l'assise juridique de nombre de droits fondamentaux.

¹ *Ibid.*