



# EUROTEMIS

Les Journées sur l'Union européenne

7° édition

**« Etre citoyen européen en 2017 »**



# Etre citoyen européen en 2017

*Ce dossier a été réalisé par les étudiants de Sciences Po Bordeaux, de l'Université de Bordeaux, de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et de l'Université de La Rochelle.*

*Leurs travaux ont été supervisés par Florence AUBRY-CAILLAUD, Francette FINES, Marguerite GUIRESSE, Maxime KHELOUFI et Jean-Charles LEYGUES.*

## ***Etudiants de Sciences Po Bordeaux du Master 2 « Carrières européennes » :***

Jules AÜLLO, Belén BALLESTER CARDENAS, Vincent DOILLET, Quentin DONADILLE, Pauline DUBOST, Juliette FAVARY, Manon FRANÇOIS, Thomas FREISINGER, Jasmine GODIER, Christopher IP, Margaux LE CARRER, Loris MASTROMATTEO, Antoan MINTIGNIER PEIRO, Kévin PAILLIER, Clara PETITFILS, Margaux ROZE, Alexandre SAINT-CLAIR, Elia TUSELL HERNANDEZ, Marie VALAT.

## ***Etudiants de l'Université de Bordeaux du Master 2 « Etudes juridiques européennes » et du Master 2 « Expertise en affaires européennes » :***

Anthony ADRIEN, Sarah BENZINA, Eugénie BOULO-DANIEL, Victoria BOURBON, Evora CAPRON, Noémie CAUBIOS, Gaëtan CHADOURNE, Jonas DAFNER MARKOWITZ, Emilie DESTOMBES, Isabelle DIANA, Amélia DUCASSE, Ziad ERRAISS, Simon GIANORDOLI, Clément HUGON, Nayla KHEBIBECHE, Léa LAFARGUE, Dylan LAKHAL, Clément LEROUX, Geoffroy MEILLON, Romane MIRAL, Lola NICOLAS, William PIQUE, Alice RICHEBOURG, Allison SHEIKBOUDHOU, Barbara THIBAUT, Audrey THIMON, Romain VEZIAT.

***Etudiants de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour du Master 2 « Etudes Européennes et Internationales », parcours « Juriste européen », « Droit européen des affaires » et « Coopération transfrontalière » :***

Maitane AGUERRI, Amda ALI MOHAMAD, Capucine ALLAIS, Mamadou Djindji BAH, Pierre BERTHY-PAUL, Béranger BOLOGNA, Félix BRUCKER, Axel CALVO, Florence CAZALS, Léo CIOCHETTI, Constance DE CALBIAC, Laëtitia CONVERT, Pauline DELHUMEAU, Emilie DESTOMBES, Maxime DUCAT, Mallaury DUTHION, Audrey FUSTER, Jean-Charles GALLINARI, Tiburce GOMIDO, Petro GONCHARENKO, Victoire GRASSIN, Paul HENNINOT, Anaïs HUARTE, Inès JAMINET, Clément LAFOND, Marie LAUTARD, Jérémie LEBORGNE, Jean-Denis LEFEUVRE, Tina MARANON, Anastasia MAYSONNAVE, Jessica MENTAVERRI, Elisa MESSMER, Amandine NONN, Benoit PAILLER, Audrey PLAN, Pierre RIFLET, Marion ROGIER, Lucile SANCHEZ, Agathe SANS, Hassiba SOUCHARD, Asmaè ZOUBARI.

***Etudiantes de l'Université de La Rochelle du Master « Justice, Procès, Procédures » :***

Léaldine Boyer et Hélène Ouchichi

# Introduction.

Par Olivier COSTA et Jean-Charles LEYGUES.

La crise de confiance des citoyens dans l'Union européenne est largement établie. Partout en Europe, les mouvements eurosceptiques ont le vent en poupe et les leaders politiques pointent les défaillances de l'Union. Si une majorité de citoyens restent attachés au principe de l'intégration européenne et récusent la perspective d'une sortie de leur pays de l'Union, ils lui reprochent néanmoins d'avoir failli à régler efficacement la crise de la zone Euro ou celle des réfugiés, d'imposer une austérité budgétaire excessive et de ne pas prendre en compte les vraies préoccupations des citoyens et leurs attentes.

Cette année, nous célébrons les 60 ans du Traité de Rome, qui a créé les Communautés, les 25 ans du Traité de Maastricht, qui les a transformées en une Union européenne à visée politique, et a notamment institué une 'citoyenneté européenne', et les 30 ans du programme Erasmus, qui a permis à de très nombreux jeunes européens d'effectuer une partie de leurs études dans un autre pays de l'Union. L'heure est au bilan.

Au-delà du constat des difficultés de l'Union, les institutions – et tout particulièrement la Commission et le Parlement européen – restent mobilisés par la lutte contre l'euroscepticisme et la promotion de la citoyenneté européenne. La Commission reconnaît désormais l'importance qu'il y a à forger une identité européenne pour servir l'objectif d'Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens. Comme l'a montré Fligstein (2008), la principale source d'identité européenne est l'opportunité pour les Européens de pouvoir interagir positivement et d'une manière régulière avec des citoyens d'autres pays européens. Le problème est que, jusqu'à présent, cette opportunité a été largement réservée à des secteurs relativement privilégiés de la société. Une autre préoccupation est le développement de politiques européennes qui répondent davantage aux attentes des citoyens, et qui fassent valoir que l'Union européenne n'est pas seulement un vecteur de la globalisation, mais aussi un régulateur de celle-ci, capable de préserver ce qui fait la spécificité du modèle socio-économique européen.

Le but de cette conférence est de faire le point, non pas sur les données des crises de l'Union, qui ont été largement évoquées ces dernières années dans le cadre d'Eurotémis, mais sur la manière dont les institutions peuvent aujourd'hui y répondre. Trois tables-rondes examineront différents aspects du problème :

- En premier lieu, nous nous pencherons sur le programme Erasmus, né il y a trente ans, qui constitue une des rares réalisations de l'Union dont le succès est unanimement salué, et qui pourrait connaître de nouveaux développements dans la perspective de contribuer plus activement à la diffusion d'une identité européenne et à la lutte contre le repli national et l'euroscepticisme ;
- En deuxième lieu, nous ferons le point sur les évolutions de la jurisprudence de la Cour de Justice en matière de citoyenneté de l'Union. Partant d'un concept peu défini et dont la portée semblait restreinte, la Cour a progressivement tracé les contours et les limites de la notion du point de vue de l'Union. En d'autres termes, il s'agit de faire un bilan des droits précis que le citoyen de l'Union peut aujourd'hui invoquer, au-delà des bénéfices diffus qu'il tire de la construction européenne ;
- En dernier lieu, nous nous interrogerons sur ce que les institutions de l'Union peuvent faire aujourd'hui et à l'avenir pour les citoyens, dans un contexte où ces derniers ont le sentiment qu'elle ne se préoccupe guère des questions qui leur importent (chômage, croissance, sécurité, désindustrialisation, crise des réfugiés...), et se focalise sur des enjeux qui ne sont pas les leurs.

# *La citoyenneté de l'Union et les traités.*

*Par les étudiants de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour.*

**S**elon Jean Monnet, « Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes»<sup>1</sup>. Ces propos mettent en exergue l'un des enjeux majeurs de la construction communautaire, l'unification des États mais aussi et surtout, des citoyens des différents États membres.

En ce sens, la nécessité de la reconnaissance d'un statut unissant tous les citoyens nationaux membres du projet communautaire s'est manifestée dès les prémices de la construction de l'Union européenne. Néanmoins, c'est lors du Sommet de Paris, en 1974, que le concept de « citoyenneté européenne » semble apparaître au travers d'interrogations sur les droits spéciaux qu'il conviendrait de conférer aux ressortissants de la Communauté économique européenne.

Bien que les premiers pas de l'intégration européenne se soient portés sur le champ économique, par la création d'un marché commun, le cœur du projet était de construire une Europe des citoyens. Cependant, le chemin vers la citoyenneté européenne fut long et l'idée ne se trouva matérialisée qu'en 1992 avec le traité de Maastricht. Celui-ci fait écho aux propos tenus par Robert Schuman lors de sa déclaration du 9 mai 1950, eu égard à la construction d'une Europe « sans cesse plus étroite »; il consacre la « citoyenneté européenne ».

Ainsi, la citoyenneté européenne se trouve être le dénominateur commun de tous les ressortissants de l'Union européenne et possédant la nationalité d'un de ces Etats membres. Cette citoyenneté, qui vient se superposer aux citoyennetés nationales et qui présente la particularité de ne pas renvoyer à une « nationalité européenne », s'est affirmée au fur et à mesure des révisions des Traités sur l'Union européenne et des jurisprudences de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). L'évolution de la citoyenneté européenne semble, a priori, se caractériser par un renforcement du statut du citoyen européen. En effet, à la lecture du Traité de Lisbonne (art 20 à 24 TFUE – 9 TUE) la citoyenneté européenne paraît renforcée dès lors que de nouveaux droits, notamment politiques, sont reconnus aux citoyens européens.

---

<sup>1</sup> Discours du 30 avril 1952, devant National Press Club de Washington

Néanmoins, une analyse plus concrète du statut du citoyen européen mène à un constat « mitigé ». À la lumière de la pratique, l'étude du statut de la citoyenneté européenne tel que prévu par les Traités révèle, paradoxalement, les limites de la reconnaissance de ce statut. Ainsi, tout l'enjeu réside dans l'ambiguïté de la notion de citoyenneté européenne et des droits politiques et sociaux qui y sont attachés. Le concept même de citoyenneté européenne fait l'objet de nombreuses critiques alors même qu'il est souvent question du déficit démocratique dont souffrirait l'Union.

Dès lors, il convient de s'interroger sur l'efficacité des différents traités au regard du renforcement de la citoyenneté de l'Union ?

Si la citoyenneté est consacrée par les traités (I), son effectivité demeure relative (II).

## **I - La consécration de la citoyenneté européenne.**

Formellement consacrée par le droit primaire de l'UE (A), la citoyenneté européenne est venue renforcer le système institutionnel de l'Union (B).

### **A) La reconnaissance d'une citoyenneté européenne par le droit primaire**

Le traité de Maastricht consacre une citoyenneté européenne marquée par sa spécificité par rapport aux citoyennetés nationales dites « classiques ». Elle se définit en effet à travers trois caractéristiques principales. D'abord, la citoyenneté européenne ne renvoie pas à une nationalité ; autrement dit, il n'existe pas de nationalité européenne ou de peuple européen. Ensuite, la citoyenneté européenne, dans le respect du principe de subsidiarité, se caractérise par sa complémentarité. C'est une citoyenneté de superposition : elle s'ajoute à la citoyenneté nationale sans la remplacer. Enfin, cette dernière se voit subordonnée à l'existence d'une nationalité d'un État membre de l'UE.

Depuis le traité fondateur jusqu'au traité de Lisbonne, le statut du citoyen est placé au cœur des révisions du droit primaire, afin de parvenir à une citoyenneté européenne renforcée. Son évolution progressive montre ainsi le passage d'une citoyenneté de marché à une citoyenneté politique. En effet, initialement, la reconnaissance de ce statut avait uniquement pour but un renforcement du principe de libre circulation dans le cadre de la construction du marché intérieur. Pourtant aujourd'hui, les traités assortissent au statut de citoyen européen le bénéfice de droits politiques, économiques et sociaux.



À l'origine, la libre circulation qui constitue un droit fondamental de la communauté européenne était conférée uniquement aux travailleurs avant de s'étendre progressivement à tous les ressortissants de l'Union, étudiants, retraités etc. inclus. Les traités successifs à partir de Maastricht ont posé le principe selon lequel tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités. Cette libre circulation implique également le droit de séjour des ressortissants des États membres.

Parallèlement à ces droits, les citoyens européens bénéficient du droit de la protection diplomatique et consulaire<sup>2</sup>. C'est un droit fondamental pour tout citoyen de l'Union européenne<sup>3</sup>. Ainsi tout citoyen d'un État membre de l'UE se trouvant sur le territoire d'un pays tiers ou l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté doit pouvoir bénéficier de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Le droit de vote et d'éligibilité est également conféré aux citoyens de l'Union. Il permet à tout citoyen d'un État membre de se voir accorder le droit de vote et de se faire élire aux élections municipales de sa commune de résidence et aux élections du Parlement européen. C'est donc une citoyenneté effective que consacrent les traités en accordant des droits au citoyen européen.

## **B) Le renforcement du système institutionnel grâce à la citoyenneté européenne**

L'ensemble de ces droits politiques, économiques et sociaux fait de la citoyenneté européenne, un instrument de démocratie participative et un symbole fort pour le projet politique européen. Par ailleurs, les traités, de Maastricht à Lisbonne, développent un dispositif politique européen permettant d'intégrer le citoyen européen dans l'édifice institutionnel de l'Union. L'Union se dote ainsi d'un véritable socle démocratique permettant d'assurer un climat de confiance mutuelle entre les institutions et les citoyens et de légitimer la production juridique.

---

<sup>2</sup> Directive (UE) 2015/637 du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE

<sup>3</sup> L'article 23 du TFUE dispose que « tout citoyen de l'Union bénéficie sur, le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est le ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État ».

Tout d'abord, le Traité de Maastricht s'est assuré de l'intégration territoriale des citoyens européens installés dans un autre État membre en leur permettant de s'investir dans la vie politique locale via leur participation aux élections municipales. Ensuite, ce processus d'intégration s'est accompagné au niveau européen de l'intégration du citoyen dans le processus décisionnel de l'Union grâce d'une part, à la démocratisation de la représentation des citoyens au Parlement européen ; grâce d'autre part à l'initiative citoyenne.

L'existence même d'une citoyenneté européenne, associée à ces mécanismes favorisant l'interaction des citoyens avec les institutions, assure à l'Union européenne un maillage démocratique à même de légitimer tant ses institutions que leur production juridique.

C'est d'autant plus vrai que la citoyenneté européenne n'est pas une citoyenneté de pacotille. Sa protection a été garantie aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'espace de l'Union. À une protection diplomatique et consulaire s'ajoute pour le citoyen européen la possibilité de saisir le Parlement européen<sup>4</sup> et le médiateur européen<sup>5</sup>. Par ailleurs, le citoyen européen peut également recourir aux juridictions de l'Union dont la CJUE, laquelle s'attache à préserver et renforcer les droits des citoyens<sup>6</sup>. Elle ne peut cependant pas faire des miracles ; la citoyenneté européenne reste limitée par les traités.

## II - L'effectivité relative de la citoyenneté européenne.

Malgré sa consécration, la citoyenneté européenne prévue dans les traités présente un caractère limité (A) par nature et dans son application en pratique. Son effectivité paraît alors relative et ce, d'autant plus que, cette citoyenneté est elle-même controversée (B).

### A) Une citoyenneté limitée.

La partie du traité consacrée à la citoyenneté contient dans ses articles 18 à 25 un catalogue des droits du citoyen de l'Union, qualifiés volontiers d'hétéroclites par la doctrine. En effet, cette liste n'est pas exhaustive, car elle ne mentionne que les droits spécifiques aux citoyens et non ceux dont ils bénéficient conjointement avec les ressortissants d'États tiers, comme la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (TUE art. 6), le droit d'accès aux documents (TFUE, art. 15) ou encore l'accès à la Cour de justice.

---

<sup>4</sup> La pétition prévue aux articles 20 et 227 TFUE et article 44 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

<sup>5</sup> La plainte au médiateur. L'usage du droit de plainte connaît une croissance chaque année : 1002 pétitions 2004 contre 1886 en 2008 selon le site de la commission des pétitions.

<sup>6</sup> V. par exemple, CJUE, 8 mars 2011, Zambrano, C-34/09.

S'agissant des droits spécifiques du citoyen, le traité réaffirme simplement le droit de circulation et de libre séjour, l'un des fondements de la Communauté européenne. Son rattachement à la citoyenneté européenne peut ainsi paraître symbolique. Les droits de vote et d'éligibilité, pour les élections européennes et municipales, représentent la disposition phare de la citoyenneté européenne de l'Union. Certes, l'innovation est importante pour les élections municipales. Il s'agit en effet d'une élection se déroulant dans un contexte exclusivement national et jusque-là, la question de l'ouverture aux étrangers était souvent considérée comme taboue. En revanche pour les élections européennes, l'innovation peut sembler relative puisque les citoyens européens possèdent le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen depuis l'élection directe de 1979. La citoyenneté européenne se glisse ici dans les détails : elle permet à des citoyens de voter et de se porter candidat dans le pays de résidence lorsque celui-ci ne correspond pas au pays d'origine. Certaines conditions existent néanmoins comme des conditions de résidence, d'inscription sur des listes électorales, d'interdiction du vote multiple, etc.

Enfin, si le traité de Lisbonne instaure un droit d'initiative citoyenne (article 11 TUE et 24 TFUE), permettant à des groupes de citoyens<sup>7</sup> d'inviter la Commission à présenter une proposition d'acte législatif qu'ils jugent nécessaire pour mettre en œuvre les traités de l'Union ; seules trois initiatives ont été présentées à la Commission avec succès depuis l'entrée en vigueur du règlement d'application<sup>8</sup>.

Par ailleurs, les droits politiques du citoyen sont limités au cadre étatique. En effet, le droit européen ne s'est pas construit indépendamment du droit des États : il s'exprime dans ce cadre étatique. Cette citoyenneté est donc restée largement dépendante du modèle étatique. L'obligation de ne pas empiéter sur les compétences des États membres relatives à l'attribution de la nationalité imposait également de retenir une conception originale de la citoyenneté. C'est pourquoi la citoyenneté européenne, citoyenneté de superposition, s'ajoute à la citoyenneté nationale mais ne la remplace pas. Son attribution est même conditionnée à la possession de la nationalité de l'un des États membres de l'UE alors qu'une nationalité européenne n'existe pas. La persistance du lien « nationalité étatique - citoyenneté européenne » s'explique sans doute par le fait que la volonté des États membres n'ait pas été de substituer une citoyenneté supranationale à la citoyenneté nationale mais d'ajouter uniquement des droits favorisant la libre circulation des personnes au sein de l'Union. Leur souhait d'une communauté politique européenne n'est pas le souhait d'un État européen. À la réticence des États s'ajoute celle des citoyens.

---

<sup>7</sup> Soit un million de citoyens européens résidant dans au moins un quart des États membres de l'Union.

<sup>8</sup> Règlement (UE) n° 211/2011 qui a fixé le détail des procédures et des conditions applicables à l'initiative citoyenne.

## **B) Une citoyenneté controversée.**

À l'heure actuelle, les sentiments mitigés d'appartenance à la citoyenneté européenne laissent une citoyenneté de plein exercice à construire. Quinze ans après sa création, la citoyenneté européenne est une notion encore étrangère à la majorité des personnes éligibles à ce statut. Car contrairement à la citoyenneté française, la citoyenneté européenne n'a aucune existence concrète en France. En effet, la plupart des droits qu'elle accorde ne trouvent de traduction qu'à l'étranger. Ainsi, les expatriés français dans d'autres pays de l'UE sont probablement les plus aptes à en apprécier les avantages. À l'inverse, pour qui ne voyage pas, la citoyenneté européenne est complètement abstraite et vide de sens. Aucune mention de l'Europe sur la carte d'identité française, contrairement au passeport. La citoyenneté européenne n'est pas vécue au quotidien et beaucoup de gens ne savent même pas qu'elle existe<sup>9</sup>. Ce qui manque probablement le plus à la citoyenneté européenne, c'est l'existence de dénominateurs communs rapprochant les citoyens européens.

Pour l'heure, la citoyenneté européenne des traités semble encore une citoyenneté embryonnaire. Elle souffre de se trouver en concurrence avec les citoyennetés nationales, construites elles depuis longtemps. Il semble que les traités aient créé une citoyenneté sans que celle-ci n'ait réellement abouti. Ce goût d'inachevé semble d'ailleurs conforté par l'abondante jurisprudence en matière de citoyenneté européenne, laquelle s'efforce de pallier les lacunes des traités.

---

<sup>9</sup> Néanmoins le sentiment de citoyenneté européenne progresse. V. notamment Eurobaromètre Standard 77, printemps 2012, p. 22 et suiv., Eurobaromètre Standard 87, printemps 2017, p. 39 et suiv.

# *La position de la Cour de Justice de l'Union européenne relative à la citoyenneté.*

*Par les étudiants de l'Université de Bordeaux.*

**D**epuis son origine, le projet européen repose sur la volonté de créer une véritable communauté politique intégrant les Etats et les individus. Pourtant, il a fallu attendre l'adoption du traité de Maastricht en 1992 pour que la notion de citoyenneté européenne voit le jour. Cette citoyenneté est une citoyenneté de superposition en ce sens que pour être citoyen de l'Union, il faut être citoyen de l'un des Etats membres de l'Union. L'attribution de la nationalité relevant de la seule compétence des Etats membres, le juge européen a finalement peu de prise sur l'acquisition automatique de la citoyenneté européenne. La Cour a d'ailleurs rappelé dans l'affaire *Micheletti* que « *le droit de la nationalité relève de la compétence de chaque Etat* »<sup>10</sup>. Tout retrait de la nationalité par un Etat entraînerait donc automatiquement la perte de la citoyenneté européenne. C'est la raison pour laquelle la Cour a posé des limites notamment lorsque le retrait risque d'entraîner l'apatridie. Ainsi dans l'arrêt *Rottman*<sup>11</sup>, le juge précise que toute décision de retrait doit respecter le principe de proportionnalité.

La Cour de justice de l'Union européenne a incontestablement joué un rôle essentiel dans le développement de la citoyenneté européenne ; au point que certains auteurs ont écrit que « *C'est moins le traité qui a donné son visage actuel à la citoyenneté de l'Union que la jurisprudence de la Cour de Justice* »<sup>12</sup>. Elle a ainsi fait preuve d'un véritable activisme juridique jusqu'à contraindre parfois les Etats membres à adapter leur législation. C'est donc bien la Cour qui, par une action audacieuse, a « fabriqué » la citoyenneté européenne (I). Pour autant, à certains égards, sa position est restée plus nuancée et respectueuse de la souveraineté des Etats. Il en découle finalement une construction inachevée (II).

---

<sup>10</sup> CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, Aff. C-369/90.

<sup>11</sup> CJUE, Grde Chbre, 2 mars 2010, *Rottmann*, Aff. C-135/08

<sup>12</sup> Hélène Gaudin, Marc Blanquet, Joël Andriantsimbazovina, Francette Fines, « *Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne* », Dalloz, 1e édition, 2014 *Tome 1*, p.116.

## I - Une construction jurisprudentielle audacieuse.

La CJUE a détaché la notion de citoyenneté européenne de la simple logique économique en reconnaissant de façon explicite un statut fondamental au statut de citoyen de l'Union (A) ; un statut qu'elle a progressivement enrichi par le développement de droits politiques et sociaux (B).

### A) La citoyenneté européenne, statut fondamental érigé par la Cour de Justice.

C'est dans un arrêt *Grzelczyk*<sup>13</sup>, que la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE aujourd'hui CJUE), a indiqué que « *le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États-membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice, des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique* ». En l'espèce, un ressortissant français s'était vu refusé une prestation sociale par la Belgique au motif qu'il ne possédait pas la nationalité belge. Or, priver le citoyen européen de ce droit au motif qu'il ne réside pas dans son pays d'origine est, selon la Cour, contraire aux traités. En donnant explicitement à la citoyenneté européenne un statut juridique fondé sur le principe de non-discrimination en raison de la nationalité, cette décision est la pierre angulaire de la jurisprudence de la Cour en la matière. Le juge entend ainsi préserver « *la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union, selon la formule retenue dans l'affaire Ruiz Zambrano*<sup>14</sup>. Par la suite, dans une affaire *Baumbast*<sup>15</sup>, la Cour a également estimé que l'article 18 §1 TCE « *reconnaissait directement par une disposition claire et précise le droit de tout citoyen à séjourner sur le territoire des États membres* » ; et ce alors qu'elle avait précédemment réfuté le caractère inconditionnel des droits tirés de l'article 18 TCE.

La reconnaissance du statut de citoyen comme statut fondamental a eu pour conséquence d'étendre le champ de protection de la citoyenneté européenne et des droits qui en découlent, de manière directe ou dérivée. A cet égard, il convient de relever que la CJUE avait entamé son œuvre, dès 1998, par un arrêt « *Martínez Sala* »<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, Aff. C-184/99.

<sup>14</sup> CJUE, Gde. Chbre, 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, Aff. C-34/09.

<sup>15</sup> CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast*, aff. C-413/99.

<sup>16</sup> CJCE, 12 mai 1998, *Martínez Sala*, Aff. C-85/96.

## **B) L'enrichissement du statut fondamental de citoyen européen par le développement des droits politiques et sociaux.**

La Cour a fait preuve d'audace en reconnaissant, ***tout d'abord***, la possibilité pour les ressortissants européens de percevoir certaines prestations sociales. Dans l'affaire précitée *Martinez Sala*, la Cour indique que « *le droit communautaire s'oppose à ce qu'un État membre exige des ressortissants des autres États membres [...] qu'ils produisent une carte de séjour en bonne et due forme, [...] bénéficier d'une allocation d'éducation, alors que les nationaux sont uniquement tenus d'avoir leur domicile [...]* ». En l'espèce, une ressortissante espagnole, résidente allemande, exerçait une activité sans pour autant être considérée comme travailleur. Elle ne possédait pas de titre de séjour et souhaitait bénéficier d'une allocation d'étude pour l'un de ses enfants, allocation qui lui avait été refusée. ***Par la suite***, dans une affaire *Trojani*<sup>17</sup>, le juge s'est prononcé en faveur de l'octroi d'une prestation d'assistance à une personne non active et dont les conditions de ressources étaient insuffisantes. Il est allé plus loin encore dans l'affaire *Morgan*<sup>18</sup> en considérant que l'Allemagne ne pouvait imposer à ses ressortissants qu'ils effectuent une année d'étude sur le territoire national pour obtenir une aide pour suivre des études dans un autre Etat membre.

***De façon encore plus extensive***, la Cour s'est efforcée de reconnaître une nouvelle catégorie de personnes bénéficiant des droits liés à la citoyenneté : les bénéficiaires dérivés. Ainsi, dans l'arrêt *Baumbast*<sup>19</sup>, la Cour a étendu, pour la première fois, le bénéfice du droit de séjourner dans un État-membre à une ressortissante tiers, citoyenne colombienne, dont les enfants sont citoyens européens. Dans la droite ligne de cette jurisprudence, on peut aussi citer l'arrêt « *Zhu et Chen* »<sup>20</sup> qui posait la question de l'octroi d'un droit de séjour au Royaume-Uni à une citoyenne chinoise, mère d'un enfant de nationalité irlandaise. La Cour a rappelé que « *refuser à Mme Chen de séjourner avec sa fille au Royaume-Uni priverait de tout effet utile le droit de séjour de cette dernière* », celle-ci étant encore en bas âge. L'affaire *Ruiz Zambrano*<sup>21</sup> relève de la même problématique. Dans cette affaire, le juge se prononce en faveur de l'octroi d'un droit de séjour et d'une dispense de permis de travail à un ressortissant colombien qui assume la charge d'enfants mineurs, citoyens de l'Union, sans qu'il y ait eu déplacement préalable de ces derniers. En l'espèce, le juge a considéré que refuser le droit de séjour aurait pour conséquence d'obliger ses enfants, citoyens européens, à quitter l'Union et porterait donc atteinte à leurs droits. Ces affaires reflètent la vision large de la CJUE quant aux droits attachés à la citoyenneté européenne. Néanmoins, cet édifice jurisprudentiel semble inachevé dans la mesure où, à certains égards, la Cour a adopté des positions plus nuancées.

---

<sup>17</sup> CJCE, 7 septembre 2004, *Trojani*, Aff C-456/02.

<sup>18</sup> CJCE, 23 octobre 2007, *Morgan*, Aff C-11/06 et 12/06.

<sup>19</sup> Voir Affaire précitée

<sup>20</sup> CJCE, Ass. Plénière, 19 octobre 2004, *Zhu et Chen*, Aff. C-200/02.

<sup>21</sup> CJUE, Gde. Chbre, 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, Aff. C-34/09.

## II. Une construction jurisprudentielle inachevée.

Pour pouvoir invoquer les dispositions du droit de l'Union en la matière, et bénéficier des droits inhérents à la citoyenneté, le citoyen européen doit avoir fait usage de sa liberté de circulation (A). Des conditions spécifiques s'imposent, en outre, aux inactifs (B).

### A) Une citoyenneté intrinsèquement dépendante de la liberté de circulation.

En principe, les citoyens de l'Union qui ont toujours séjourné dans leur Etat membre d'origine et qui n'ont jamais exercé leur droit de circuler librement ne peuvent être considérés comme bénéficiaires des droits inhérents à la citoyenneté européenne ; et ce conformément à la condition d'extranéité. Cela vaut ***tout d'abord*** pour les personnes actives. On peut en ce sens citer l'affaire *Knoors*<sup>22</sup> qui concernait un néerlandais ayant régulièrement exercé en Belgique. En revanche, la condition d'extranéité n'est pas remplie lorsqu'une personne a toujours exercé son activité professionnelle dans son propre pays ainsi que l'a rappelé le juge dans l'affaire *Gervais*<sup>23</sup>. ***Cela vaut aussi***, pour les membres de la famille du ressortissant de l'Union c'est-à-dire les ascendants et descendants directs à charge ainsi que pour les partenaires si ce partenariat est enregistré, y compris lorsque ce membre de la famille est un ressortissant tiers. Quant aux personnes à charge, la Cour a considéré, dans une affaire *Jia C/ Migratiosverket*<sup>24</sup>, que la preuve de cette situation peut être faite par tout moyen. En l'espèce il s'agissait d'une ressortissante chinoise à la retraite qui souhaitait rejoindre son fils et sa belle-fille. Concernant les ressortissants tiers, membre de la famille d'une personne active, ils peuvent donc, en principe, bénéficier des droits inhérents à la liberté de circuler. Mais faut-il encore que le ressortissant de l'Union ait bien fait usage de son droit de circuler, conformément à la position adoptée par la Cour dans une affaire *Mac Carthy*<sup>25</sup>. En l'espèce, le juge n'a pas souhaité que soit accordé un droit de séjour à l'époux de Mme McCarthy, ressortissant tiers, alors que Madame Mc McCarthy n'a jamais exercé son droit à la liberté de circulation. Quelques jours, plus tard, dans l'affaire *Ruiz Zambrano*<sup>26</sup> précitée, le juge appliquera la nécessité d'un déplacement préalable de manière moins stricte dans une situation que la Cour a elle-même qualifiée d'exceptionnelle. En outre, il semble qu'au-delà de l'exercice même de la liberté de circulation, une durée minimum de séjour s'impose. Ainsi, dans l'affaire *Bidar*, la Cour a conditionné le droit à une prestation sociale à une durée de séjour légale du ressortissant européen exerçant sa liberté de circulation dans un autre Etat membre<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> CJCE, 7 février 1979, *Knoors*, Aff. 115/78.

<sup>23</sup> CJCE, 7 décembre 1995, *Gervais*, Aff. C-17/94.

<sup>24</sup> CJCE, 9 janvier 2007, *Jia C/ Migratiosverke*, Aff. C-1/05.

<sup>25</sup> CJUE, 5 mai 2011, *Mc Carthy*, Aff. C-434/09.

<sup>26</sup> Voir affaire précitée.

<sup>27</sup> CJCE, 15 mars 2005, *Dany Bidar*, Aff. C-209/03.



## **B) Les conditions applicables aux inactifs : des conditions strictement encadrées.**

C'est à partir de 2002 que la Cour de justice va encadrer sa propre jurisprudence. Le juge a ainsi peu à peu établi une distinction entre les personnes actives et non actives ; ces dernières ne bénéficiant pas des mêmes droits. **Tout d'abord**, conformément à la directive 2004/38<sup>28</sup>, elles doivent disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie. A cet égard, on relèvera que, déjà, dans l'affaire *Baumbast*<sup>29</sup> précitée, le juge avait rappelé que les bénéficiaires du droit de séjour ne devaient pas « *devenir une charge raisonnable* ». Par la suite, dans une affaire *Dano*<sup>30</sup>, la Cour a considéré qu'il est possible de restreindre l'allocation de prestations sociales au motif qu'un citoyen européen, résidant dans un Etat autre que son Etat d'origine est sans emploi et inactif, et n'a donc pas de ressources suffisantes. Dans une affaire *Jobcenter Berlin Neukölln c/ Nazifa Alimanovic et autres*<sup>31</sup>, elle limite aussi la durée d'allocation de prestations sociales à un maximum de six mois d'inactivité après la perte d'un emploi. **Ensuite**, les Etats peuvent poser des conditions tenant au degré d'intégration des citoyens non actifs ; cette condition étant notamment appréciée au regard de la durée de résidence dans le pays d'accueil et dans le respect du principe de proportionnalité. En ce sens, on peut se référer à l'affaire *Bidar*<sup>32</sup> concernant un ressortissant français poursuivant ses études secondaires au Royaume -Uni ; mais aussi à l'affaire *Förster*<sup>33</sup> à propos d'une ressortissante allemande suivant des formations aux Pays-Bas ou plus récemment à l'affaire *Commission c/ Autriche*<sup>34</sup>. Dans l'affaire *Vatsouras*<sup>35</sup>, cette condition d'intégration avait été exigée pour une personne à la recherche d'un emploi. En limitant les droits inhérents à la citoyenneté européenne dans le respect des dispositions de la directive 2004/38/CE, la Cour entend notamment répondre aux Etats membres qui dénoncent l'existence d'un contournement de leurs systèmes sociaux. Elle souhaite ainsi éviter tout empiètement sur la compétence en la matière des Etats membres, et préserver leur souveraineté.

---

<sup>28</sup> Directive 2004/38 du 29 avril 2004 du Conseil et du Parlement européen relative au droit des citoyens de l'Union et des membre de leur familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, JOUE L 58 du 30 avril 2004.

<sup>29</sup> Voir en ce sens, arrêt *Baumbast*, attendu 90 dans lequel le juge se réfère à la directive 90/364

<sup>30</sup> CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, Aff. C-313/13

<sup>31</sup> CJUE 15 sept. 2015, *Jobcenter Berlin Neukölln c/ Nazifa Alimanovic et autres*, Aff. C-67/14

<sup>32</sup> CJCE, 15 mars 2005, *Dany Bidar* Aff. C-209/03.

<sup>33</sup> CJUE, Gde Chbre, 18 novembre 2008, *Förster*, Aff. C-158/07.

<sup>34</sup> CJUE, 4 octobre 2012. *Commission c/ Autriche*, Aff. C -75/11.

<sup>35</sup> CJUE, 4 juin 2009, *Vatsouras*, Aff. C-22/08.

Cette question de la compétence est au cœur d'un des enjeux du Brexit. Le retrait du Royaume-Uni de l'UE, à la suite du référendum, va aboutir à priver les citoyens de cet Etat de la jouissance des droits rattachés à la citoyenneté européenne, et à réduire les droits des européens vivant actuellement au RU. Si un accord sur les droits des citoyens est en cours de négociation, les britanniques refusent de le voir soumis à la compétence de la CJUE, contrairement aux européens pour qui la CJUE doit être le garant de la protection des droits des citoyens.

# *Citoyenneté et valeurs : le rôle fluctuant de la Commission européenne pour la protection des valeurs citoyennes.*

*Par les étudiants de l'Université de La Rochelle.*

La Commission européenne, en tant que gardienne des Traités, a-t-elle les moyens de faire respecter les valeurs fondamentales de l'Union, énumérées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (*valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme*) ?

Comme l'a constaté la Commission<sup>36</sup>, « La confiance de tous les citoyens de l'Union et des autorités nationales dans le fonctionnement de l'état de droit est capitale pour la poursuite de l'évolution de l'UE vers «un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures». Or cette confiance ne peut être gagnée et maintenue que si l'état de droit est respecté dans tous les États membres ». Heureusement, les systèmes constitutionnels et judiciaires des Etats membres de l'Union sont, en principe, structurés autour de principes garantissant que leurs citoyens sont assurés de vivre dans un Etat de droit.

Toutefois, les atteintes aux valeurs fondamentales de l'Union Européenne se sont multipliées ces dernières années, ce qui s'est traduit par un « recul de l'Etat de droit » dans certains pays. Il convient d'en citer plusieurs exemples éloquents.

Tout d'abord, commençons par rappeler qu'en 1999, l'Autriche a vu arriver au pouvoir des ministres issus du parti extrême droite autrichien, ce qui a fait réagir plusieurs Etats européens qui ont affirmé leur refus de travailler avec ces ministres issus du FPÖ. Les évolutions récentes dans certains Etats membres, notamment ceux qui se présentent désormais comme « illibéraux »<sup>37</sup>, c'est-à-dire non libéraux, sont particulièrement préoccupantes Citons ainsi la volonté du gouvernement hongrois, au début des années 2010, de fragiliser l'indépendance du pouvoir judiciaire en mettant des magistrats à la retraite anticipée. Dans le même registre, l'adoption récente, par la Pologne, d'une loi visant à remettre en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que des médias, a fait l'objet de fortes contestations au plan national et européen.

---

<sup>36</sup> Communication de la Commission du 11 mars 2014, *Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit*, COM (2014) 158 final.

<sup>37</sup> L. PECH, K. L. SCHEPPELE, "Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017.

Certes, les traités européens ont prévu divers mécanismes, permettant à diverses Institutions européennes d'intervenir lorsqu'un Etat membre ne respecte pas les obligations lui incombant en vertu de ces traités, et cela y compris cas d'atteintes aux valeurs fondamentales (I). Dans les faits cependant, cette Institution semble demeurer impuissante face aux récentes atteintes à l'Etat de droit commises par quelques Etats membres (II).

## **I - Les outils à la disposition de la Commission pour lutter contre les atteintes aux valeurs protectrices des citoyens.**

Face à certaines situations, constitutives de « crises de l'Etat de droit », les dispositions textuelles se sont révélées insuffisantes (A). Dès lors, la Commission a proposé, en mars 2014, la mise en place d'une nouvelle procédure, nommée dialogue politique (B).

### **A) Une Commission aux moyens contraints par les mécanismes prévus par les Traités.**

Face aux situations nationales de violation systémique des valeurs de l'Union Européenne, la Commission s'est rendue compte que les instruments dont elle disposait en vertu du droit positif en vigueur pouvaient se révéler insuffisants, voire parfois inadaptés.

- Il en est ainsi, d'une part, de la procédure d'infraction contre un Etat membre qui viole le droit de l'Union qui, selon l'article 258 TFUE, permet à la Commission d'engager une procédure qui peut conduire à une action en manquement, devant la CJUE.

Or la violation du seul article 2 TUE ne constitue pas à lui seul un socle juridique suffisant pour fonder une telle action en manquement contre un Etat membre. Cet article 2, relatif aux valeurs de l'Union, étant trop général, la Commission ne pourra engager la procédure d'infraction de l'article 258, que lorsque les atteintes constituent simultanément une violation d'une autre disposition textuelle (traités ou droit dérivé) du droit de l'Union.

Dans l'affaire de la Hongrie, en 2012, elle a ainsi intenté une action en manquement<sup>38</sup>, pour violation de la directive en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, pour différence de traitement fondée sur l'âge, dans le but de contrer la mise à la retraite obligatoire de juges, de procureurs et de notaires.

---

<sup>38</sup> CJUE, 6 novembre 2012, *Commission/Hongrie*, C-286/12.

- Il s'agit, d'autre part, des possibilités de réaction prévues à l'article 7 TUE, qui concerne des atteintes plus générales aux valeurs de l'Union. Le mécanisme d'alerte, de l'article 7§1 du TUE, ajoutée par le traité de Nice, suite à la crise autrichienne<sup>39</sup>, permet notamment à la Commission d'intervenir en cas de risque clair de violation grave des valeurs fondamentales de l'Union Européenne, en informant le Conseil qui pourra alors faire constater qu'un tel risque existe. Selon l'article 7§2, la constatation, d'une violation grave et persistante des valeurs fondamentales de l'Union par un Etat membre, pourra être effectuée par le Conseil européen, notamment à partir d'une proposition de la Commission. Ce constat peut déboucher sur une sanction adoptée par le Conseil, aux termes de l'article 7§3 TUE.

Cependant, ce mécanisme comprend des exigences procédurales assez lourdes ; de plus, des stratégies d'alliance, par exemple entre Etats « illibéraux », sont possibles, ce qui pourrait bloquer la procédure. D'ailleurs, à ce jour, l'article 7, que l'ancien Président de la Commission européenne, J.-M. BARROSO, a pu décrire comme « l'arme nucléaire », n'a jamais été mis en œuvre, faute de volonté politique.

## **B) Le dialogue politique, un nouvel outil de pression pour la Commission.**

Le nouvel outil de dialogue, proposé par la Commission, a pour but de lui permettre à la d'intervenir encore plus en amont, c'est-à-dire avant même qu'il y ait déclenchement de la procédure de l'article 7 TUE. C'est pourquoi la procédure du dialogue politique a été appelée « procédure pré-article 7 »<sup>40</sup>.

La Commission pourra entrer en dialogue avec l'Etat membre en question, afin de trouver une solution pour empêcher toute « menace systémique » envers l'Etat de droit.

La procédure du dialogue politique se décompose en trois étapes<sup>41</sup> :

- Tout d'abord, on trouve la phase d'évaluation. La Commission examine la situation et recherche s'il existe ou non des indices clairs d'une menace systémique à l'Etat de droit par l'Etat membre en question. Si au terme de cette évaluation, la Commission estime qu'il existe bien une menace, elle engage un dialogue avec l'Etat en lui adressant un avis.

---

<sup>39</sup> F. FINES, « De l'influence de la crise autrichienne sur l'avenir de l'Union européenne », *Mélanges G. Isaac*, Presses des sciences sociales de Toulouse, 2004, pp.105-120.

<sup>40</sup> V. REDING « A New Rule of Law Initiative », conférence de presse, Parlement européen, Strasbourg, 11 mars 2014.

<sup>41</sup> Communication de la Commission, *Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit*, COM (2014) 158 final.

- Dans un second temps, la Commission peut envoyer « une recommandation sur l'état de droit ». Elle peut fixer un certain délai pour régulariser la situation.

- Enfin, intervient la phase de suivi de la recommandation de la Commission. Cela peut se caractériser par un simple contrôle par la Commission des suites données à sa recommandation ou déboucher sur de nouveaux échanges.

Dans le cas où l'Etat membre ne donnerait pas de suite satisfaisante à la recommandation dans le délai imparti, il sera possible de recourir à la procédure de l'art 7 TUE, c'est-à-dire mettre en place le mécanisme de prévention ou de sanction. Dès lors, l'intérêt de ce nouveau mécanisme, « ni panacée, ni gadget »<sup>42</sup>, tient en sa complémentarité par rapport aux autres procédures prévues aux articles 7 TUE et 258 TFUE.

## **II - L'impuissance de la Commission pour restaurer la confiance des citoyens dans l'Etat de droit.**

Le défaut d'application et les imperfections de l'article 7 permettent de souligner l'impuissance des Institutions européennes face aux atteintes de certains des États membres aux valeurs fondamentales. Or, la nouvelle procédure « pré-article 7 » souffre elle-aussi de lacunes au niveau, tant des conditions de sa mise en œuvre (A), que de sa capacité sanctionnatrice (B).

### **A) Des conditions imprécises et confuses pour la mise en œuvre des procédures.**

La procédure « pré-article 7 » suppose la constatation, par la Commission elle-même, d'une menace « de nature systémique » portée à l'Etat de droit. Si le concept de l'Etat de droit est clairement défini par la Commission, ce n'est pas le cas de la notion de « menace de nature systémique ». Loin d'être explicite, la Commission se contente de généralités quant à sa

---

<sup>42</sup> D. KOCHENOV, L. PECH, S. PLATON, « Ni panacée, ni gadget : le « nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit », *RTDE* 2015, pp. 689-714.

matérialisation. Ce manque de précision est source de difficultés<sup>43</sup>. D'abord, il empêche de savoir exactement quand une menace à l'Etat de droit est perpétrée, alors que le déclenchement de la procédure dépend de cette détermination. Ensuite, cette définition ne permet pas de clarifier la distinction avec la notion de « violation grave et persistante » contenue à l'article 7 TUE.

Outre cette difficulté, le choix de l'Institution chargée de mener le dialogue, à savoir la Commission, a pu être critiqué. Car cette responsabilité place la Commission dans une situation délicate : d'un côté, elle doit amorcer le dialogue avec un Etat qu'elle aura préalablement désignée comme présentant une menace de nature systémique aux valeurs fondamentales, tandis que de l'autre, elle doit continuer de travailler avec lui dans les autres domaines politiques de l'Union. De plus, la procédure laisse une très grande marge de manœuvre à la Commission, laquelle peut avoir la tentation de faire prévaloir des préoccupations d'opportunités politique.

La procédure de dialogue initiée par la Commission en 2014, est un dispositif qui n'est pas juridiquement fondé sur une disposition du traité, et ne peut donc être associée à une sanction nouvelle. Pour certains, cette absence de caractère contraignant démontrerait son inutilité. Pourquoi un Etat accepterait-il alors de rentrer dans le jeu d'un dialogue constructif ? Il est vrai que si le dialogue ne fonctionne pas, il reste tout à fait possible d'actionner l'article 7 TUE, et donc de recourir à l'un des mécanismes prévus aux différents paragraphes de cet article. Ainsi, selon R. TINIERE<sup>44</sup>, avec cette procédure de dialogue, il ne s'agirait pas tant de « convaincre l'Etat en cause de changer son comportement que de préparer les autres Etats membres à exercer la seule pression qui vaille, celle des pairs en rendant plus tangible la menace d'une activation de l'article 7 ». Cependant, cet objectif semble loin d'être atteint, l'article 7 n'ayant, à ce jour, jamais été utilisé contre un Etat.

---

<sup>43</sup> D. KOCHENOV et L. PECH, « Renforcer le respect de l'Etat de droit dans l'UE : regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil », *Question d'Europe* n°356, Fondation Robert Schuman, 11 mai 2015, Policy Paper.

<sup>44</sup> R. TINIERE, « Le nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit. Brèves remarques inspirées des épisodes polonais et hongrois », *AJE*, 21 juillet 2017.

## **B) Les attermoissements de la Commission, traduction d'une inefficacité annoncée.**

Il convient de s'interroger sur la façon dont s'est déroulée la première utilisation de la procédure de dialogue. En effet, le 13 janvier 2016, la Commission enclenche cette procédure à l'encontre de la Pologne, suite notamment au refus de valider la nomination de juges au Tribunal constitutionnel polonais, et à la volonté de contrôler la publication des arrêts rendus par cette juridiction. Une enquête préliminaire fut menée, puis le dialogue avec l'Etat ne donnant rien, un « avis concernant l'Etat de droit en Pologne » a été rendu, et enfin faute d'évolution positive de la situation, une recommandation fut à son tour publiée, le 27 juillet 2016. A ce stade, la suite logique de la procédure aurait dû être que la Commission saisisse le Conseil ou le Conseil européen, au titre de l'article 7 TUE. Cependant, et contre toute attente, la Commission décida de prendre une nouvelle recommandation, le 21 décembre 2016 ; devant l'obstination des autorités polonaises, elle s'est résolue à en adopter encore une troisième, le 26 juillet 2017. Avec cet épisode, on peut considérer que la Commission a fait preuve de pragmatisme ; mais cela ne révèle-t-il pas davantage son impuissance ?

La même impression d'échec ressort du traitement de l'affaire hongroise. On remarquera, que face aux nouvelles atteintes, en 2017, la Commission a préféré adressé un avis motivé (octobre 2017) à propos de la loi sur l'enseignement supérieur (qui vise à restreindre l'établissement d'universités étrangères), en ce que cette loi violerait notamment la Charte des droits fondamentaux ; cette Institution pourra alors saisir à nouveau la CJUE, laquelle se révèle un allié puissant, pour faire respecter la règle de droit dans l'ensemble des Etats membres.

Mais la solution politique, qui viendrait de l'utilisation de l'article 7, reste hypothétique ; et pourtant, la menace qui pèse sur l'Etat de droit, dans certains pays membres de l'UE, demeure bien présente. Or, c'est exactement ce contre quoi les pères de l'Europe voulaient combattre, au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale ; il suffit de rappeler les premiers mots de Robert SCHUMAN, lors de sa déclaration du 9 mai 1950 : « La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent ». Cet effort doit être accompli par la Commission mais aussi les autres Institutions, qui ne doivent plus hésiter à activer l'article 7, en cas d'échec de la procédure de dialogue.



# *Nationalismes et citoyenneté de l'Union.*

*Par les étudiants de Sciences Po Bordeaux.*

Les élections au Parlement européen de 2014 furent très probablement le signal le plus flagrant de la montée des nationalismes en Europe. Français, Britanniques, Polonais : des pays parmi les plus importants ont envoyé de nombreux députés ultraconservateurs ou d'extrême-droite dans l'institution la plus démocratique de l'UE. Les mouvements nationalistes en Europe ne sont pas une nouveauté, ils existent depuis la naissance de l'idée de nation. Ce qui fait leur spécificité aujourd'hui, c'est que ces mouvements sont souverainistes et eurosceptiques. Ainsi, leurs revendications ne portent pas vraiment sur une volonté de dépasser leurs voisins, de leur faire la guerre ou bien d'obtenir une extension de territoire mais sur l'adhésion de leur nation à l'Union européenne. Ils se construisent avant tout en opposition à la construction communautaire et à ses conséquences directes sur l'UE. Avec les élections au Parlement, les nationalistes des différents pays utilisent l'un des instruments de la citoyenneté européenne, le droit de vote, pour renforcer leur propre cause. C'est en fait le nœud gordien de cette poussée nationaliste : par définition la citoyenneté européenne est acquise par une nationalité d'un État membre. Mais son ambition est de faire référence à un autre cadre politique que les nations, autrement dit ici l'Europe. Comment surmonter alors le paradoxe de la citoyenneté de l'Union à l'aune de la montée des nationalismes ?

## **I - Une citoyenneté à l'essence complexe remise en cause par différents nationalismes.**

### **A) Les spécificités de la citoyenneté européenne : une référence hors des cadres.**

La citoyenneté européenne (il faudrait plutôt parler de « citoyenneté de l'Union », formule retenue par les traités européens) ne vient pas se substituer à une nationalité. Elle est acquise dès lors qu'une personne a la nationalité d'un État membre. Elle est donc automatique, un complément voire une superposition. Ainsi, l'article 9 du traité sur l'Union européenne et l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'UE la définissent comme suit :

« Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. » Elle est donc tributaire d'une nationalité. Il faut ici noter l'emploi du terme nationalité : la citoyenneté ne nie en rien l'idée de nation et d'appartenance à un pays. Ce n'est qu'un élément d'un processus d'intégration fonctionnel qui ne parvient que difficilement à se transformer en processus politique et répond avant tout à la volonté de jalonner ce processus de symboles qui favorisent la dynamique d'intégration.

La citoyenneté européenne offre des droits et devoirs à ceux qui en bénéficient. On pense très souvent au droit de vote aux élections européennes et aux élections municipales dans toute l'Union (sous certaines conditions) ou encore le droit de circuler et séjourner dans les différents États membres. Moins connu est le droit à l'initiative citoyenne ou la possibilité de saisir le médiateur européen en cas d'une mauvaise gestion administrative des institutions. En somme la citoyenneté européenne n'est absolument pas dénuée de sens et elle se réfère à son propre cadre, c'est-à-dire l'organisation politique constituée par l'UE. Cependant les bases de cette construction politique n'ont rien à voir avec celle des États à laquelle sont accoutumés les citoyens européens dont l'imaginaire politique se forme autour de l'État (-nation). L'Union européenne n'est pas un espace identitaire, elle n'en a pas la fonction ni la volonté. Et pourtant c'est contre celui-ci que portent les revendications des nationalistes.

## **B) Des nationalismes avant tout eurosceptiques.**

*Le cas de la Pologne :*

Comment comprendre l'arrivée au pouvoir du parti polonais nationaliste eurosceptique Droit et Justice (PiS) en 2015 dans un pays fer de lance dans la lutte contre l'URSS et qui a largement bénéficié des aides de l'Union européenne depuis son adhésion en 2004 ?

Les réformes engagées par le PiS s'attaquent notamment à la liberté de la presse et à la justice. Largement décriées par les opposants et la plupart des États membres de l'UE, elles ont conduit la Commission européenne à menacer le pays de très lourdes sanctions.

**Ce que rejette la droite ultraconservatrice polonaise, c'est la notion de démocratie « à l'occidentale » défendue par l'UE qui aurait mené la Pologne dans la décadence.** Le PiS est animé par un fort ressentiment à l'égard de l'Europe de l'Ouest incarnant l'UE du fait d'un **sentiment de relégation**, un ressentiment vis-à-vis d'une Europe avant tout économique et libérale pas assez solidaire envers les Polonais qui se voient comme **des citoyens de second rang en Europe**. Les perspectives d'une intégration économique plus poussée (ex : Parlement pour la zone euro) sont vues avec une grande inquiétude.

Mais ce qui explique la montée du nationalisme dans le pays, c'est, comme dans d'autres beaucoup de pays européens, la fracture sociale entre une Pologne urbaine et ouverte et une Pologne plus rurale, marginalisée et économiquement fragile, qui se retrouve dans l'interventionnisme prôné par le PiS. La société polonaise est peu confrontée directement à la question migratoire (peu de minorités notamment musulmanes) et au multiculturalisme, fonds de commerce des partis nationalistes. Seules les images provenant de Hongrie érigeant des barrières à ses frontières alimentent la psychose.

#### *Le cas de la Hongrie :*

Viktor Orbán base son discours politique sur l'idée que l'UE « *attaquait* » la Hongrie. Ces mots sont symptomatiques d'une tendance politique forte en Europe Centrale. Le temps où l'entrée de la Hongrie dans l'UE était accueillie avec euphorie et optimisme inconditionnel semble si lointain qu'on se demande s'il a bien existé. Depuis l'arrivée au pouvoir du Fidesz et la montée du Jobbik (extrême droite identitaire), la détérioration des relations UE-Hongrie est alarmante, notamment du fait de la violence de la politique anti-migrants du pays.

Le nationalisme hongrois contemporain est héritier d'un système de pensée et d'une configuration historique spécifique. Il existe des mythes qui articulent le discours nationaliste, notamment autour de la spécificité ethno-linguistique hongroise (le peuple magyar se trouvant « isolé » entre les germaniques et slaves), une description religieuse et un récit historique qui met en avant les pertes territoriales de la Hongrie à l'issue du traité de Versailles (1919). Il serait pourtant naïf d'imputer l'image de « mauvais élève de l'Europe » de la Hongrie à un caprice temporaire relevant du seul égoïsme identitaire. **Une partie de l'opinion publique hongroise a aujourd'hui l'impression que son pays est vassal d'une UE qui vire tant culturellement comme politiquement trop vers l'Ouest et qui aurait trahi ses principes fondateurs.**

Viktor Orbán utilise ce discours conservateur-nationaliste afin de faire pression sur l'UE, qu'il critique férocement en Hongrie et dans le Parlement Européen mais à laquelle il obéit in fine. On peut y voir une stratégie politique sans forcément dédaigner la sincérité du nationalisme duquel se réclament de nombreux citoyens hongrois.

#### *Le cas néerlandais :*

Le nationalisme néerlandais n'a fait son apparition dans les médias internationaux qu'assez récemment. Les Pays-Bas sont marqués par la méconnaissance des institutions européennes, et du fonctionnement de l'UE. Les citoyens sont détachés d'un objet politique jugé trop distant.

Le contexte politique national ressemble par certains points au nôtre : une tendance à la technocratisation des enjeux politiques a favorisé la dénonciation des partis traditionnels. Cela s'est traduit par leur sanction électorale et la montée en puissance de partis extrémistes, eurosceptiques à tendance nationaliste. Ils appuient leur discours sur l'événement fondateur du « non » au référendum sur la Constitution européenne de 2005, et plus marginalement sur le refus de l'accord d'association UE-Ukraine de 2016. Cela s'est traduit par la percée spectaculaire du PVV de Geert Wilders aux élections générales de mars 2017, qui a toutefois dû se contenter de la seconde place.

Les nationalistes néerlandais mettent en avant des arguments classiquement utilisés par les europhobes : la crainte d'un élargissement de l'Union européenne vers la Turquie ou les Balkans (pourtant pas à l'ordre du jour européen), qui se réfère à un discours de menace de « dilution » de l'identité nationale au sein de l'espace communautaire. Aux Pays-Bas, le facteur identitaire (anti-immigration) joue plus que le facteur économique, et entretient une crainte d'ordre culturel pour l'avenir de leur pays et plus généralement de l'Europe.

## II - Surmonter le paradoxe de la citoyenneté européenne pour contrer les nationalismes.

### A) Les défis posés par la construction européenne.

On se retrouve aujourd'hui dans une situation paradoxale : si les Européens ont bien connaissance de la notion de citoyenneté européenne, ils sont en revanche très peu informés des droits qui y sont rattachés (cf. Eurobaromètre flash 430, 2015). De plus, les « nouveaux droits » que celle-ci confère, comme l'initiative citoyenne, sont beaucoup moins connus que les droits plus anciens (liberté de circulation, droit de vote aux élections locales, etc.)

Le défi de la citoyenneté européenne est de combattre une **crise de l'engagement politique liée à une crise de la représentation** : manque de visibilité des élus européens, déficit de projets européens clairs, manque de proximité entre citoyens et élus...

Il existe un problème majeur de communication et de connaissance des droits et enjeux qui découlent de la citoyenneté européenne. Il est ainsi nécessaire de renforcer la connaissance et l'utilisation de leurs droits par les citoyens, la transparence du processus politique (focus sur les politiques communautaires mises en place), ce qui permettrait de limiter les critiques du type « Bruxelles impose ses décisions aux Etats. »

Se pose également la question de l'effectivité des politiques communautaires dans le rapport à la citoyenneté européenne : on parle souvent d'Erasmus comme d'une fabrique de citoyens européens, mais si l'on utilise parfois l'expression « génération Erasmus », ce programme ne concerne qu'une partie de la population (les étudiants), et ce malgré ses élargissements successifs (Erasmus+...)

### B) Créer un nouvel espace public européen.

On pourrait envisager la création de plateformes transnationales qui permettraient de dépasser les clivages nationaux et de renforcer le sentiment de citoyenneté européenne. Cela pourrait passer par une extension des politiques communautaires. En effet et contrairement aux idées reçues, il existe une vraie demande pour des politiques plus intégrées : dans un sondage réalisé en 2017 (Eurobaromètre 87), 73% des habitants de la zone euro sont favorables à l'Union économique et monétaire, et 68% des européens souhaitent la mise en place d'une politique migratoire commune.

On pourrait également poser la question d'un système de protection sociale harmonisé, ou de symboles marqueurs de la citoyenneté (ex : carte d'identité européenne). Autre point qui mérite un certain intérêt est la possibilité de mettre en place des listes transnationales lors des élections des eurodéputés : soutenu par des personnalités politiques comme Daniel Cohn-Bendit ou Enrico Letta, ce système permettrait une meilleure représentation pour les citoyens des clivages politiques européens (par la connaissance des groupes politiques présents au Parlement), ainsi qu'une personnalisation plus importante de l'élection, en faisant connaître les grandes figures de chaque parti politique, possiblement candidats à la présidence de la Commission européenne. Ainsi le contexte national interférerait moins avec les enjeux communautaires.

Une mesure économique pourrait avoir aussi un effet non négligeable sur le sentiment de citoyenneté de l'Union : la création d'un salaire minimum européen, basé sur un pourcentage du revenu médian national (de 50% à 60% selon les propositions). Au-delà d'un intérêt économique pour ses bénéficiaires (augmentation de salaires, demande interne plus forte etc.), ce « SMIC » européen permettrait de battre en retraite la logique de concurrence entre les Etats, en ce qui concerne la dévaluation salariale. Ainsi les minimas sociaux allant vers le haut, cela permettrait une certaine égalité entre les citoyens qui ne seraient plus en concurrence, les uns avec les autres, ce qui peut à terme renforcer un certain sentiment d'appartenance à une communauté spécifique. Néanmoins son application paraît très difficile, notamment par les traités, qui ne prévoient d'initiative de l'Union en matière salariale (art. 153 TFUE), voire pas souhaitable politiquement pour certains Etats, notamment d'Europe centrale et orientale qui pratiquent un certain dumping social par rapport à leurs voisins.

Ces éléments démontrent que la demande pour un espace public européen renouvelé pour renforcer le sentiment d'appartenance à une citoyenneté européenne est bien présente, mais nécessitent cependant une volonté politique forte ainsi qu'une coordination des Etats membres qui, à l'heure actuelle est parfois difficile à trouver.

# Table des matières.

<i>Les auteurs</i> .....	3
<i>Introduction</i> .....	5
<b><i>La Citoyenneté de l'Union et les traités</i></b> .....	<b>7</b>
<b>I- La consécration de la citoyenneté européenne</b> .....	<b>8</b>
A) La reconnaissance d'une citoyenneté européenne par le droit primaire .....	8
B) Le renforcement du système institutionnel grâce à la citoyenneté de l'UE .....	9
<b>II- L'effectivité relative de la citoyenneté européenne</b> .....	<b>10</b>
A) Une citoyenneté limitée .....	10
B) Une citoyenneté controversée .....	12
<b><i>La position de la Cour de Justice de l'Union européenne relative à la citoyenneté</i></b> .....	<b>13</b>
<b>I - Une construction jurisprudentielle audacieuse</b> .....	<b>14</b>
A) La citoyenneté européenne, statut fondamental érigé par la Cour de Justice .....	14
B) L'enrichissement du statut fondamental de citoyen européen par le développement des droits politiques et sociaux .....	15
<b>II – Une construction jurisprudentielle inachevée</b> .....	<b>16</b>
A) Une citoyenneté intrinsèquement dépendante de la liberté de circulation .....	16
B) Les conditions applicables aux inactifs : des conditions strictement encadrées .....	17
<b><i>Citoyenneté et valeurs : le rôle fluctuant de la Commission européenne pour la protection des valeurs citoyennes</i></b> .....	<b>19</b>
<b>I - Les outils à la disposition de la Commission pour lutter contre les atteintes aux valeurs protectrices des citoyens</b> .....	<b>20</b>
A) Une Commission aux moyens contraints par les mécanismes prévus par les Traités .....	20
B) Le dialogue politique, un nouvel outil de pression pour la Commission .....	21
<b>II - L'impuissance de la Commission pour restaurer la confiance des citoyens dans l'Etat de droit</b> ....	<b>22</b>
A) Des conditions imprécises et confuses pour la mise en œuvre des procédures .....	22
B) Les atermoiements de la Commission, traduction d'une inefficacité annoncée .....	24
<b><i>Nationalismes et citoyenneté de l'Union</i></b> .....	<b>25</b>
<b>I - Une citoyenneté à l'essence complexe remise en cause par différents nationalismes</b> .....	<b>25</b>
A) Les spécificités de la citoyenneté européenne : une référence hors des cadres .....	25
B) Des nationalismes avant tout eurosceptiques .....	26
<b>II – Surmonter les paradoxes de la citoyenneté européenne pour contrer les nationalismes</b> ...	<b>29</b>
A) Les défis posés par la construction européenne .....	29
B) Créer un nouvel espace public européen .....	29