



Notice scientifique

Être citoyenne ou citoyen européen : valeurs, droits et perception

MICHEL CATALA, 2022

La création de la citoyenneté de l'Union européenne dans le traité de Maastricht de 1992 devait favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance à une union politique en formation et contribuer à la légitimer. A ce défi politique s'est ajoutée une singularité juridique. En effet, traditionnellement subordonnée à la nationalité, la citoyenneté renvoie aux relations qui unissent un individu à l'État dont il est ressortissant, qu'il s'agisse des droits dont il dispose mais aussi des devoirs qu'il a envers celui-ci. Or l'Union européenne n'est pas un État, et n'a pas vocation à le devenir, et s'apparente plutôt à un rassemblement d'États qui, malgré sa spécificité issue de l'intégration communautaire, emprunte certaines caractéristiques des organisations plus classiques de coopérations internationales. Trente ans après sa conception, la citoyenneté européenne pose toujours de nombreuses questions, tant dans sa forme que dans sa pratique.

Les États membres affirment dans le traité de Maastricht leur résolution « à établir une citoyenneté commune aux ressortissants de leurs pays ». La citoyenneté de l'Union répond ainsi à la volonté de rapprocher l'Europe des citoyens, et s'inscrit dans un mouvement plus global de démocratisation de l'Europe, mais sans s'affranchir de l'intermédiaire étatique. En conséquence, « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre ». De fait, la citoyenneté nationale prime sur la citoyenneté de l'Union qui selon le texte du Traité, « s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Il n'est pas possible d'acquérir directement la citoyenneté européenne. Elle ne peut donc être qu'une citoyenneté de superposition. Citoyennetés des États membres et citoyenneté de l'Union ne sont donc pas alternatives mais cumulatives, la seconde se superposant à la première.

Cette nature rend donc particulièrement importante son contenu. En effet, son appropriation par les Européens dépend largement de son apport à leur condition politique et juridique. Les droits énumérés par le Traité de Maastricht sont pourtant peu nombreux et ne sont accompagnés d'aucun devoir spécifique, qu'il s'agisse du devoir fiscal ou du devoir de défense. Cette absence peut conforter le sentiment que l'Union n'est source que de plus-value, mais elle conduit à une relation strictement unilatérale ; rien ne permet de matérialiser un possible apport des citoyens à l'Union, ce qui est susceptible d'entraver le développement de l'identité européenne auquel

la citoyenneté de l'Union est censée contribuer. Le traité de Lisbonne de 2007 stipule que les citoyens de l'Union « sont soumis aux devoirs prévus par les traités », mais sans en mentionner de spécifique.

Envisagés successivement, les droits des citoyens sont des droits civils et politiques assez hétérogènes quant à leur origine et à leur portée, l'un d'entre eux ne s'exerçant même qu'en-dehors de l'Union européenne. Mais tous procèdent du principe de non-discrimination à raison de la nationalité qui irradie l'ensemble du droit de l'Union européenne.

- Le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;
- Le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen dans son État de résidence ;
- Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans son État de résidence ;
- Le droit de pétition aux institutions de l'Union ;
- Le droit de protection diplomatique et consulaire dans les États tiers où l'État dont le citoyen a la nationalité n'est pas représenté.

Seuls le droit à une « bonne administration » et le droit d'accès aux documents ont été ajoutés à la liste des droits du citoyen par la Charte des droits fondamentaux adoptée en 2000, intégrée au Traité constitutionnel de 2004 puis au Traité de Lisbonne de 2007. Dotée d'une portée juridique contraignante équivalente à celle des traités, elle réunit l'ensemble des droits, libertés et principes reconnus par l'Union et souligne que l'Union « place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice ».

Pourtant, on peut s'interroger légitimement sur l'efficacité de cette citoyenneté par les droits. Ceux-ci restent faibles et hétérogènes par rapport à ceux octroyés par les citoyennetés nationales, une faiblesse renforcée par l'absence de devoirs identifiés. Même si la grande majorité des Européens connaît l'existence de la citoyenneté européenne, la connaissance des droits qu'elle confère reste très partielle, si ce n'est la liberté de circulation, la plus importante, celle qui conditionne l'ensemble. Mais les Européens n'ont pas une réelle perception du sens politique de cette liberté, plutôt vécu comme un fait social. Les attentats islamistes, la crise des migrants de 2015 puis la crise sanitaire de 2020 ont fortement fragilisé l'espace Schengen et progressivement remis en cause la fin des contrôles aux frontières intérieures de l'Union, le plus grand symbole de cette libre circulation vécue par les Européens.

Certainement consciente de cette faiblesse « congénitale », l'Union cherche depuis trente ans à renforcer la citoyenneté européenne notamment par sa pratique politique, par son apport au fonctionnement démocratique de l'Union. L'initiative citoyenne européenne (ICE) est incontestablement la disposition la plus symbolique et la plus forte de cette évolution. Elle permet à un million d'Européens de proposer une question sur laquelle ils estiment qu'un acte juridique est nécessaire. Le dispositif connaît un certain succès à ses débuts, mais s'essouffle rapidement devant des conditions trop restrictives. Cette disposition est complétée par ailleurs par toute une série de mécanismes de consultations électroniques plus individuelles des citoyens mis en place par la Commission européenne, mais dont l'efficacité et surtout la portée restent difficile à évaluer.

A cette difficulté à se saisir d'instruments participatifs complexes s'ajoute une forme de désillu-

sion sur l'exercice de la démocratie représentative. Malgré les nouveaux pouvoirs conférés au Parlement européen depuis le Traité de Maastricht jusqu'au Traité de Lisbonne, la participation aux élections européennes n'a cessé de chuter, passant pour toute l'Union de 61,99 % en 1979 à 42,61 % en 2014, renforcée par la très faible participation des électeurs des nouveaux pays membres d'Europe centrale et orientale depuis 2004. Les bons chiffres des élections de 2019, avec une participation moyenne de 50,66 %, le taux le plus élevé depuis 1994, marquent peut-être un retournement de situation intéressant, déjà constaté en France et en Allemagne dès 2014. Encore plus encourageant, l'augmentation de la participation des plus jeunes, les moins de 25 ans, est la plus significative. Mais il est trop tôt pour en tirer des conclusions sur un renouveau de la démocratie et de la citoyenneté européenne.

La construction d'une Europe unie repose sur un processus dynamique, gouverné par les États membres. Mais c'est un projet qui ne peut se dispenser de l'adhésion des peuples d'Europe, autrement dit des individus intimement convaincus de leur citoyenneté européenne. A l'évidence, les Européens ne se sont pas encore appropriés une citoyenneté européenne qui reste fragile, comme l'Union.

Biographie

Michel Catala est professeur d'histoire contemporaine de l'Europe au XX^e siècle, Directeur de l'Institut d'études européennes et globales Alliance Europa, responsable du master 2 Ingénierie en projets européens et internationaux et responsable du module Jean Monnet d'EAD Alliance Europa « Les crises de l'Europe dans la mondialisation ».



Cofinancé par l'Union européenne. Les points de vue et avis exprimés n'engagent toutefois que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA). Ni l'Union européenne ni l'EACEA ne sauraient en être tenues pour responsables.