HAL
open science

La citoyenneté européenne : facteur d'union ou vecteur d'exclusion ?

Danièle Lochak

▶ To cite this version:

Danièle Lochak. La citoyenneté européenne : facteur d'union ou vecteur d'exclusion ?. Geneviève Koubi. De la citoyenneté, Litec, pp. 51-58, 1995, 2-7111-2495-9. hal-01884743

HAL Id: hal-01884743
https://hal.parisnanterre.fr/hal-01884743v1

Submitted on 1 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La citoyenneté européenne : facteur d'union ou vecteur d'exclusion ?

par Danièle Lochak

Communication au colloque « De la citoyenneté, notions et définitions », Nantes, novembre 1993. Paru dans Geneviève Koubi (dir.), *De la citoyenneté*, Litec, 1995, pp. 51-58

La citoyenneté européenne est devenue, avec le traité de Maastricht, une notion juridique dont il revient dès lors aux juristes d'analyser le contenu. Mais il n'est pas moins nécessaire d'en mettre en évidence les enjeux et les ambiguïtés. Les enjeux pratiques, tout d'abord : quels droits supplémentaires les futurs citoyens européens tireront ils de cette qualité ? théoriques ensuite : la citoyenneté européenne obligera-t-elle à repenser la notion de citoyenneté en articulant autrement citoyenneté et nationalité ?

Mais aussi les ambiguïtés : au regard des droits reconnus au citoyen européen, est-il justifié d'utiliser le terme de citoyenneté, ou au contraire le mot remplit-il essentiellement une fonction idéologique de légitimation de la construction européenne ? cette citoyenneté, qu'on nous dit affranchie de la nationalité, l'est-elle vraiment, si l'on considère que les « citoyens » de l'Union européenne ne sont pleinement citoyens dans le pays où ils résident qu'à condition d'en avoir la nationalité, tandis que la qualité de citoyen de l'Union européenne se détermine sur la base de la nationalité d'origine, qui continue donc à servir de ligne de démarcation entre les citoyens et les non citoyens ?

Les droits du citoyen européen

Jusqu'à ce que le traité de Maastricht institue officiellement une « citoyenneté de l'Union européenne », le contenu des droits reconnus aux ressortissants des États membres était essentiellement d'ordre économique, de sorte que le terme « citoyenneté » ne pouvait être utilisé que par approximation ou par analogie. Reste à savoir si cette officialisation correspond à une simple modification de la terminologie, si elle relève de l'ordre de l'incantation, ou si elle annonce une modification en profondeur des droits des ressortissants des États membres.

Le traité de Rome a reconnu dès l'origine aux ressortissants des États membres la liberté de circulation et la liberté d'établissement, avec toute une série de corollaires, dont l'égalité de traitement avec les nationaux dans la sphère économique. Malgré la finalité étroitement économique des droits initialement reconnus, une dynamique s'est enclenchée à partir de cette reconnaissance, telle que les droits nouvellement attribués aux citoyens de l'Union européenne par le traité de Maastricht, y compris les droits de participation politique, apparaissent comme un prolongement plus ou moins naturel des droits préalablement acquis.

La finalité économique des droits initialement reconnus

L'article 48 du traité prévoyait la libre circulation des travailleurs : droit de répondre à des emplois effectivement offerts, de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres, de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi, de demeurer, sous certaines conditions, sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi. L'article 52 accordait la liberté d'établissement, qui permet l'accès aux activités non salariées et leur exercice dans les mêmes conditions que les nationaux du pays d'établissement.

Le principe de l'égalité de traitement, de son côté, conduit à prohiber toute discrimination fondée sur la nationalité qui entraverait l'exercice effectif de ces libertés. L'égalité de traitement

ne concerne pas seulement la rémunération, le licenciement, le réemploi du travailleur tombé en chômage ; elle s'étend également aux avantages sociaux et fiscaux, à la formation professionnelle, à l'accès au logement, à l'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote et l'accès aux postes d'administration ou de direction d'une organisation syndicale, et à l'éligibilité dans les organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise. En ce qui concerne les activités indépendantes, la règle, aujourd'hui, est que les ressortissants communautaires peuvent exercer la profession de leur choix sur le territoire des États membres, sans qu'on puisse leur opposer les règles restrictives visant les étrangers, qu'il s'agisse des activités industrielles et commerciales ou des professions libérales.

Quant aux exceptions au principe de l'égalité de traitement, s'agissant des emplois dans l'administration publique (art. 48 § 1) et des activités participant de l'exercice de l'autorité publique (art. 55 §1), on sait que la Cour de justice des communautés européennes en a interprété restrictivement la portée[1].

Reste que dans la philosophie du traité de Rome, la liberté de se déplacer, d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner avec sa famille restait liée à la liberté de travailler, et plus généralement d'exercer une activité économique. Le ressortissant d'un État membre ne bénéficiait de la liberté de circulation au sens plein du terme, que s'il exerçait ou avait exercé une activité professionnelle dans cet autre État membre, et il ne suffisait donc pas d'être ressortissant d'un État membre pour bénéficier du droit au séjour : n'en bénéficiaient notamment ni les touristes, ni les étudiants, ni les non-actifs, ni les simples demandeurs d'emploi.

L'élargissement puis l'abandon de la finalité économique

Mais l'interprétation du traité et des règlements ultérieurs par la Cour de justice avaient progressivement élargi assez considérablement le champ d'application des principes de libre circulation, de libre établissement et d'égalité des droits ; et trois directives de juin 1990, entrées en vigueur le 30 juin 1992, avaient, dès avant la signature du traité de Maastricht, ouvert le droit de séjour aux non-travailleurs, et notamment aux retraités et aux étudiants, en le subordonnant à la condition de disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie.

Le traité de Maastricht ne fait donc qu'entériner cette évolution lorsqu'il reconnaît comme droit fondamental du citoyen européen la liberté de circulation et de séjour, indépendamment de l'exercice d'une activité économique. Il stipule en effet que 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 le présent traité et par les dispositions prises pour son application ».

Mais l'innovation la plus spectaculaire du traité de Maastricht consiste évidemment dans l'attribution aux ressortissants des États membres de droits nouveaux qui leur ouvrent certaines formes de participation politique dans l'espace européen : tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant aura le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ; et surtout, il pourra participer aux élections locales dans le pays où il réside.

---

[1] En ce qui concerne notamment l'accès aux emplois dans l'administration publique, elle a jugé que l'exception ne s'appliquait qu'aux emplois qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique, et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques. La France a du reste modifié le statut de la fonction publique en conséquence, par une loi du 26 juillet 1991, en vue d'ouvrir l'accès de certains emplois dans certains corps aux ressortissants communautaires.

L'idée de généraliser les expériences déjà mises en œuvre dans plusieurs pays d'attribuer le droit de vote et d'éligibilité aux résidents étrangers[2] était à l'ordre du jour depuis quelques années. Dans un rapport de septembre 1986, la Commission présentait l'attribution du droit de vote au niveau local comme une question décisive et comme s'inscrivant dans la logique européenne. Une proposition de directive avait même été préparée en 1988 par la Commission et soumise au Conseil des ministres, invitant les États membres à accorder le droit de vote aux élections municipales aux migrants communautaires établis sur leur territoire. Et le Parlement européen avait adopté le 14 février 1989 une résolution en ce sens, qui allait même plus loin puisqu'elle demandait aux États d'accorder le droit de vote à tous les étrangers vivant et travaillant chez eux, et pas seulement aux ressortissants des États membres.

Les accords de Maastricht règlent la question sur une base plus étroite en stipulant que tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant aura le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Les ambiguïtés de la citoyenneté européenne

En dépit de l'énonciation solennelle contenue dans le traité de Maastricht : « Il est institué une citoyenneté de l'Union », on ne peut qu'être frappé, lorsqu'on examine les droits dans lesquels cette citoyenneté est censée se concrétiser et la façon dont elle est attribuée, par le caractère inachevé, éclaté, de cette citoyenneté, et par les liens qu'en dépit de sa connotation supranationale elle continue à entretenir avec la nationalité des États membres.

Une citoyenneté éclatée et inachevée

Les droits dans lesquels la citoyenneté européenne se concrétise officiellement sont énumérés par le Traité lui-même. Il s'agit du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ; du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections au Parlement européen dans l'État où l'on réside ; du droit à une protection diplomatique et consulaire de la part de tout autre État membre lorsque sur le territoire d'un pays tiers son État n'est pas représenté ; du droit de pétition devant le Parlement européen, ainsi que du droit d'adresser des plaintes relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires au médiateur nouvellement institué, nommé par le Parlement.

Cette liste de droits reconnus aux citoyens de l'Union européenne inspire un certain nombre de remarques. On relève en premier lieu que certains de ces droits - celui d'adresser des pétitions ou des plaintes - ne sont pas le monopole des nouveaux « citoyens européens », puisqu'ils sont reconnus en réalité, comme il est précisé dans d'autres articles du traité, à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre. Si l'on ne peut que se féliciter de cette absence de discrimination, on ne peut en même temps s'empêcher d'éprouver le sentiment que leur présence dans l'énumération des droits du citoyen européen est là en quelque sorte pour « faire masse ». On constate en second lieu que la plupart de ces droits ne

---

[2] Pour s'en tenir aux pays de la Communauté, le Danemark a accordé le droit de vote et l'éligibilité aux élections locales aux citoyens des pays nordiques dans un premier temps, puis à tous les étrangers dans un second temps. Les Pays-Bas ont provoqué une révision de la Constitution en 1983, afin de pouvoir, par une loi votée en 1985, conférer aux étrangers résidant dans le pays depuis plus de cinq ans le droit de vote et l'éligibilité au niveau local. Par ailleurs, la Grande-Bretagne accorde l'ensemble des droits politiques aux ressortissants des États membres du Commonwealth admis à résider sur son territoire. Le Portugal accorde le droit de vote aux élections locales, sur la base d'un traité de réciprocité, aux Brésiliens, et en Irlande aucune condition de nationalité n'est exigée pour prendre part aux élections locales.

sont pas nouveaux et qu'ils étaient déjà reconnus à ceux que l'on n'appelait pas encore « citoyens de l'Union européenne », mais plus modestement « ressortissants des États membres ».

Mais surtout, même si le traité prévoit que le Conseil pourra, à l'unanimité, arrêter des dispositions visant à compléter les droits actuels, et si la liste des droits reconnus est donc susceptible de s'allonger, force est de constater que l'on confère aux citoyens européens tout ce que l'on pourrait appeler les éléments « périphériques » de la citoyenneté : la liberté et l'égalité, la participation au niveau local et institutionnel, mais non son élément central : la participation, même indirecte, aux décisions politiques prises au niveau de la communauté toute entière. Et ceci ne saurait surprendre, puisque les prérogatives de la citoyenneté supposent pour pouvoir s'exercer l'existence préalable d'un système de démocratie et que la démocratie n'existe pas - ou en tous cas pas encore - au niveau de l'Union européenne.

Sans doute le traité de Maastricht entreprend-il de renforcer la légitimité démocratique des institutions communautaires : en conférant d'abord au Parlement européen des pouvoirs d'avis, de contrôle, voire de codécision accrus, et en le faisant ensuite intervenir dans le processus de désignation et d'investiture des membres de la commission. Il ne crée pas, ce faisant, un véritable espace démocratique européen, un lieu de confrontation et de délibération politique au niveau de la communauté à laquelle pourraient prendre part les citoyens européens[3]. L'élection du Parlement européen est encore loin d'être devenu - si elle le devient un jour - ce processus politique unitaire à travers lequel les ressortissants des États membres auraient conscience d'exercer leurs droits de citoyens européens. La citoyenneté européenne ne peut donc être en l'état actuel des choses qu'une citoyenneté tronquée.

Privé des attributs essentiels de la citoyenneté, le ressortissant d'un État membre, désormais citoyen de l'Union, ne pourra en fait prendre conscience de sa citoyenneté qu'en comparant les avantages dont il bénéficie à ceux dont les ressortissants des États tiers sont privés : la citoyenneté européenne risque ainsi d'apparaître subjectivement et d'agir objectivement comme un facteur d'exclusion.

Une citoyenneté arrimée à la nationalité

« Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre », énonce le traité de Maastricht. Il semble donc que citoyenneté et nationalité soient désormais dissociées, dans la mesure où la citoyenneté européenne se définit par rapport à un cadre de référence supranational. Mais à regarder les choses de plus près, on s'aperçoit 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 citoyens des États 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 États membres, excluant ainsi, comme on le montrera plus loin, les ressortissants des États tiers.

Les nationaux d'un État membre restent des étrangers dans les autres États membres. Il en résulte que ceux-ci pourront continuer à apporter de restrictions à la liberté de circulation et d'établissement des ressortissants communautaires, tout citoyens de l'Union européenne qu'ils soient, pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, comme le traité de Rome le prévoit. Et même si les prérogatives des autorités nationales en la matière sont encadrées par une directive de 1964, il reste qu'à l'inverse des nationaux les citoyens de l'Union européenne peuvent se voir refuser l'entrée ou le séjour sur le territoire des États de l'Union dont ils

---

[3]Sur l'importance de l'existence d'un espace public européen pour la constitution d'une citoyenneté européenne, voir les thèses défendues par J.-M. Ferry face à P. Thibaud dans *Le Monde des débats*, octobre 1992, « Citoyens de demain » et dans *Discussion sur l'Europe*, Calmann-Lévy, 1992.

n'ont pas la nationalité. Tout comme ils demeurent privés des principaux attributs de la citoyenneté dans ces mêmes États, à savoir le droit de vote au niveau national et au niveau supra-communal, et l'accès aux emplois de fonctionnaires faisant participer à l'exercice de l'autorité publique.

Un dispositif d'exclusion

Il est plus important encore de relever les effets d'exclusion qui découlent de l'attribution de la citoyenneté européenne sur la base de la nationalité et non de la résidence. Ce choix s'inscrit d'ailleurs dans la logique du processus de la construction européenne tel qu'il a été conçu depuis l'origine. La construction européenne a permis en effet la constitution d'un espace au sein duquel les différences de nationalité ne produisent plus que des effets atténués, un espace par conséquent plus homogène, moins segmenté, à l'intérieur duquel les frontières se franchissent plus aisément ; mais les bénéficiaires de cette liberté et de cette égalité accrues ont été définis sur la base d'un critère juridique d'appartenance nationale et non sur la base d'un critère géographique de résidence. Autrement dit, pour bénéficier des avantages de l'unification de l'Europe, il ne suffit pas de résider sur le territoire de cette Europe : il faut avoir la nationalité de l'un des États qui la constitue où, à la rigueur, faire partie de la proche famille de l'un d'eux.

Des exclus de la liberté de circulation…

Cette condition détermine négativement les exclus de la libre circulation et de ses corollaires, au premier rang desquels figure, on l'a vu, l'égalité de traitement, que ne peuvent revendiquer les travailleurs extra-communautaires et leurs familles, installés sur le territoire d'un des États membres, quelle que soit l'ancienneté de leur installation - sans même parler des ressortissants des États tiers non-résidents auxquels il est déjà devenu et deviendra sans cesse plus difficile de pénétrer à l'intérieur de l'espace communautaire. Or le nombre des ressortissants d'États tiers établis dans un des États membres est évalué à près de 8 millions - numériquement, ils constituent, comme on l'a parfois dit, un treizième État de la Communauté européenne - et ils y résident en moyenne depuis plus de 15 ans.

Or l'entrée en vigueur de l'Acte unique, puis du Traité de Maastricht, ne fera qu'accentuer le contraste entre la situation des bienheureux bénéficiaires de la libre circulation et celle de ses exclus. Plus sont importants, en effet, les avantages accordés aux ressortissants des États membres, plus le fossé qui les sépare de ceux qui n'en bénéficient pas s'agrandit. Exclus de la libre circulation, exclus du libre établissement, exclus de l'égalité de traitement, ils seront exclus désormais aussi de la participation politique.

La liberté de déplacement leur est refusée : les étrangers extra-communautaires résidant régulièrement dans un des États membres doivent, pour se rendre dans un autre État membre, produire un visa, exactement comme s'ils arrivaient directement de leur pays d'origine. Ils ne bénéficieront sur ce point que très marginalement des retombées positives des accords de Schengen, qui instaurent une nouvelle liberté, celle d'aller et venir librement sur l'ensemble du territoire commun sans être soumis à aucun contrôle : car si la suppression des contrôles aux frontières aura pour conséquence de les dispenser de visa, ils ne seront pas pour autant assimilés aux citoyens de l'Union européenne puisqu'ils devront se déclarer aux autorités compétentes en pénétrant sur le territoire d'un autre État membre, sous peine de faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

A fortiori les ressortissants des États tiers ne peuvent-ils revendiquer le droit au séjour ailleurs que dans l'État où ils l'ont obtenu : il n'est pas question, pour l'instant, de leur accorder la liberté d'établissement qui leur permettrait de rechercher un emploi et d'aller travailler sur l'ensemble du

territoire communautaire. La revendication de pouvoir accéder à une sorte de statut de "résident européen", idée à laquelle la Commission semble pour sa part être favorable, n'a jusqu'ici reçu aucun écho du côté des États.

Enfin, aucun des progrès déjà acquis ou à venir dans le rapprochement du statut des nationaux et des ressortissants des autres États membres ne les concerne : qu'il s'agisse de l'équivalence des diplômes, de l'accès aux emplois publics, ou encore - exclusion symbolique entre toutes - de l'octroi du droit de vote aux élections locales.

Dans ces conditions, chaque droit nouveau accordé aux ressortissants des États membres ne peut manquer d'apparaître comme une sorte de « préférence communautaire », une marque de discrimination supplémentaire. Comment faire admettre qu'un Allemand ou un Italien établi en France depuis quelques années, et qui n'envisage pas de s'y établir définitivement, puisse voter aux élections locales, voire être élu conseiller municipal, mais non l'Algérien ou le Sénégalais qui vit dans la même commune depuis dix, vingt, voire trente ans ? On pourra bien invoquer l'appartenance des premiers à l'Union européenne pour expliquer juridiquement cette différence de traitement, on n'empêchera pas qu'elle soit vécue comme injuste et discriminatoire. D'autant qu'en ce domaine on a substitué à l'ancien partage fondée sur un critère purement juridique : la distinction national/étranger, une distinction bien plus ambiguë puisqu'elle redouble un partage fondé sur l'origine, séparant les gens originaires du Nord des gens originaires du Sud.

… aux exclus de la citoyenneté

La ligne de démarcation entre les ressortissants des États membres des ressortissants des États tiers n'a donc fait que s'accentuer au fur et à mesure de la construction européenne. Mais ce qu'il importe de voir, c'est qu'au départ, lorsque les États parties au Traité de Rome ont accordé à leurs ressortissants respectifs, sur la base de la réciprocité, une série de droits dont ne bénéficiaient pas les autres étrangers, l'effet discriminatoire n'était qu'une conséquence indirecte et non délibérée de ce régime de faveur.

Tandis que l'exclusion est bien désormais, sinon l'objectif recherché, du moins un effet direct et avoué de l'émergence de la citoyenneté européenne : cette citoyenneté européenne ne peut en effet trouver sa pleine expression symbolique que si on refuse aux non citoyens ce que l'on accorde aux citoyens de l'Union.

Maastricht représente donc, dans une évolution jusque-là linéaire vers l'égalité de traitement et l'assimilation croissante des ressortissants des États membres aux nationaux, un saut qualitatif plus que quantitatif : avec Maastricht, on passe en effet d'une problématique de la libre circulation, essentiellement économique et négative - il faut supprimer les entraves à la liberté de circulation, donc les discriminations fondées sur la nationalité -, à une problématique de la citoyenneté, plus politique et positive, mais qui s'avère plus discriminante et plus excluante à l'égard des ressortissants des États tiers.

Aussi longtemps, en effet, que prévalait une problématique de la non-discrimination, les avantages reconnus aux ressortissants des États membres pouvaient être revendiqués et le cas échéant obtenus par les ressortissants des États tiers. C'est ainsi que, soit parce qu'ils sont apparentés à un ressortissants d'un État membre, soit parce qu'ils sont originaires de pays ayant conclu un accord d'association ou de coopération avec la CEE, comme la Turquie ou les pays du Maghreb, certains ressortissants des États tiers bénéficient eux aussi de l'égalité de traitement. Plus généralement, il n'était pas interdit de penser que les ressortissants des États tiers, par une sorte d'effet d'entrainement, pourraient se voir reconnaître à leur tour, fût-ce avec un temps de retard, certains des droits accordés aux ressortissants des États membres.

Or la problématique de la citoyenneté, parce qu'elle met au premier plan l'appartenance d'origine comme fondement des droits accordés, a pour effet de bloquer une telle perspective. Il n'est pas question, par exemple, de donner le droit de vote aux membres de famille s'ils n'ont pas eux-mêmes la nationalité d'un État membre. Et cela d'autant moins qu'il convient de faire prendre conscience aux nouveaux citoyens de ce qu'ils ont en commun, des prérogatives que leur confère la qualité de citoyens de l'Union et qui les distingue des ressortissants des États tiers.

*

Ainsi, le renforcement des liens communautaires engendre-t-il de nouvelles mises à l'écart. On ne saurait en être surpris : l'expérience historique montre que l'homogénéisation interne, parce qu'elle suppose la constitution d'un « nous », s'acquiert toujours au prix d'une coupure, d'une distance accrue vis-à-vis des autres, et que la citoyenneté est toujours liée à une forme d'exclusion[4].

Mais la récurrence des expériences historiques ne saurait être assimilée à une sorte de fatalité. Il est donc permis de regretter qu'on n'ait pas saisi la chance qu'offrait l'unification européenne de rompre avec un mode de constitution des identités et des appartenances qui aboutit simplement à transposer à l'échelle de l'Europe le modèle clos de l'État-nation, et de concevoir la citoyenneté européenne comme une citoyenneté ouverte, réellement dissociée de la nationalité, incluant tous ceux qui résident et travaillent sur un même territoire, dont le sort est solidaire.

Car en l'état actuel des choses, tout laisse craindre que la « citoyenneté européenne » ne serve d'alibi à une nouvelle forme d'exclusion venant redoubler l'exclusion économique et sociale dont sont déjà victimes les ressortissants des États tiers, des États du tiers-monde.

---

[4]Etienne BALIBAR, « Propositions sur la citoyenneté », in C. Wihtol de Wenden dir., *La citoyenneté*, Edilig, Fondation Diderot, 1988, pp. 223-234.