



HAL
open science

**”À qui profite la citoyenneté européenne?”, Le Dossier :
A qui profite le droit ?, Actes du colloque de
Clermont-Ferrand du 26 mars 2015, textes réunis par F.
Brunel, I. Guilhen, D. Huet et P-H. Paulet, La Revue
du Centre Michel de l’Hospital [édition électronique],
2017, n° 11, pp. 97-103**

Christine Bertrand

► **To cite this version:**

Christine Bertrand. ”À qui profite la citoyenneté européenne?”, Le Dossier : A qui profite le droit ?, Actes du colloque de Clermont-Ferrand du 26 mars 2015, textes réunis par F. Brunel, I. Guilhen, D. Huet et P-H. Paulet, La Revue du Centre Michel de l’Hospital [édition électronique], 2017, n° 11, pp. 97-103. La Revue du Centre Michel de l’Hospital - édition électronique, 2017, n° 11, pp. 97-103. hal-01679599

HAL Id: hal-01679599

<https://uca.hal.science/hal-01679599>

Submitted on 15 Oct 2019

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.

A QUI PROFITE LA CITOYENNETE EUROPEENNE ?

Christine **BERTRAND**,

*Maître de conférences HDR en droit public, Centre Michel de l'Hospital EA 4232,
Doyen de l'Ecole de Droit, Université Clermont Auvergne*

Les esprits chagrins pourraient prétendre, à la lecture du titre de cette intervention, que l'Union européenne (UE) est à ce point enfermée dans une logique économique libérale que même la citoyenneté européenne doit profiter à quelqu'un. Comme si cette notion, pourtant éminemment politique, ne pouvait, dans le contexte de la construction européenne, échapper au prisme du marché. Cette première approche n'est pas dénuée de tout fondement, car la citoyenneté européenne est apparue, à la fois comme un complément des libertés qui, initialement, avaient été conçues comme étant exclusivement économiques, mais aussi comme un amplificateur potentiel du statut - économique lui aussi - dont bénéficie le ressortissant d'un État membre, depuis la création de la Communauté économique européenne. Toutefois, ce serait oublier sans doute que, si le mot « profit » a incontestablement une acception financière, il peut également être compris de façon plus globale, comme se référant à un avantage, ou à un bénéfice, qui peut être intellectuel, moral, mais aussi politique, ou même symbolique.

Pour mémoire, la citoyenneté européenne a vu le jour dans le Traité de Maastricht. Elle a été conçue comme s'ajoutant à la citoyenneté nationale, sans avoir vocation à la remplacer¹. Il s'agit d'une citoyenneté octroyée aux ressortissants des États membres de l'Union européenne (UE), mais déconnectée d'une nationalité propre. Elle est donc souvent présentée comme un modèle d'une citoyenneté innovante et moderne, car post-nationale. Afin de la rendre visible et concrète aux yeux de ses titulaires, elle a été assortie de droits, créés à cette occasion.

Il s'agissait ainsi de montrer aux nationaux des États membres que la construction européenne n'était pas réservée aux entreprises, qu'elle n'avait pas seulement pour vocation de construire un marché, mais qu'elle avait également un sens et un intérêt pour les particuliers, y compris ceux qui ne tiraient pas déjà un bénéfice professionnel de l'existence du marché commun. Symbole du dépassement d'une Europe économique et de la marche vers une Europe politique, « vecteur d'une démocratie européenne en construction »², elle est censée provoquer un sentiment d'appartenance des citoyens à l'UE, une adhésion à la poursuite de la construction européenne et, par répercussion, une consolidation de l'Union³.

Dès lors, la citoyenneté européenne est conçue comme devant être profitable aussi bien à ses titulaires qu'à l'UE elle-même. Aux citoyens européens, car elle leur procure des droits nouveaux, qu'ils ne détenaient pas (ni ne pourraient détenir) en vertu du droit national⁴ et qui doivent leur permettre de devenir bénéficiaires, voire acteurs, de l'action de l'Union. À l'UE également, en lui permettant de se développer au-delà de son champ économique initial et en constituant un élément essentiel de la construction d'une Europe politique.

Ces objectifs n'ont en fait été que très partiellement atteints, même si les sondages de l'eurobaromètre indiquent que le sentiment européen progresse régulièrement (en 2014, 65% des Européens disent se sentir citoyens européens). D'une part, on peut se « sentir citoyen européen » sans pour autant être correctement informé du statut de cette citoyenneté et des droits qui en découlent, sans se sentir concerné par les actions de l'Union et sans adhérer à ses décisions, ni même à son orientation générale. Dès lors, ce type de sondage ne peut pas réellement rendre compte de l'état de l'adhésion des ressortissants des États membres à la construction européenne et reste d'une faible utilité quand il s'agit de mesurer si les citoyens européens estiment, ou non, tirer un avantage de l'octroi de cette citoyenneté complémentaire.

Et ce d'autant plus qu'il existe de nombreux signes qui rendent beaucoup plus pessimistes sur le degré d'identification des citoyens à l'Union européenne. Parmi ceux-ci, la méconnaissance des droits découlant de la citoyenneté européenne (le même sondage indique que 62% des citoyens aimeraient en savoir plus sur les droits qu'ils détiennent), la baisse régulière de la participation aux élections au Parlement européen depuis la première

¹ Art. 9 TUE.

² F. CHALTIEL, « Qu'est-ce qu'un citoyen européen ? », in *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010, p. 176.

³ La citoyenneté européenne participe ainsi à la construction d'une identité politique européenne : Y. BERTONCINI et T. CHOPIN, *Politique européenne. États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Presses de Sciences po et Dalloz, collection Amphi, 2010, p. 87 et s. ; C. BERTRAND, « Une citoyenneté européenne en quête d'une identité », in P. ICARD (dir.), *Une citoyenneté européenne dans tous ses états*, Presses Universitaires de Dijon, 2009, p. 39.

⁴ En effet, ces droits doivent leur être reconnus par leur État de nationalité, mais aussi par les autres États membres et par l'Union elle-même. La Cour a d'ailleurs veillé à ce que le bénéfice de ces droits soit effectif. V. L. AZOULAI, « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale », in *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, précité, p. 5, qui note que, « sans l'intervention d'un juge, la seule inscription de la qualité de citoyen de l'Union dans le traité n'aurait pas suffi ».

élection au suffrage universel direct, ou encore la montée en puissance des partis politique extrémistes, qui sont le plus souvent eurosceptiques, voire europhobes.

À l'échelle de l'Union européenne, le constat n'est pas beaucoup plus optimiste. Les négociations sont trop souvent marquées par le poids des égoïsmes nationaux, par l'absence de solidarité et par la faiblesse d'une vision ou d'un projet commun. Les États membres ne semblent pas eux-mêmes convaincus de la pertinence d'investir dans un développement de la construction européenne, comme l'illustrent de façon frappante le vote d'un budget pour la première fois en baisse pour la période 2014/2020 ou, sur un tout autre sujet, les réticences ou blocages constatés dans la mise en œuvre d'une véritable politique commune d'asile et d'immigration, que l'actualité met régulièrement, et cruellement, en exergue.

Pourtant, la citoyenneté européenne n'est pas qu'un symbole. Elle emporte des conséquences sur le statut juridique de ses bénéficiaires. Le droit dérivé et la jurisprudence cherchent à lui donner un contenu effectif et protecteur. Le chemin n'est certes pas complètement parcouru, car la citoyenneté européenne connaît des limites, tout comme d'ailleurs le principe de non-discrimination. Dès lors, la question de savoir à qui profite la citoyenneté européenne reste entière. S'il est assez logique de penser que la citoyenneté européenne doit d'abord profiter à ses titulaires, nous serons amenés à constater que cet apport est encore trop faible, même si l'on étend la recherche de retombées positives à l'Union européenne elle-même (I). Cela ne signifie évidemment pas que la citoyenneté ne produit aucun impact, mais que ceux-ci doivent être recherchés de façon plus diffuse et sur le long terme, sous la forme d'une contribution à la cohésion de l'Union européenne, à laquelle la citoyenneté de l'Union peut apporter une contribution, que nous considérerons cependant comme encore trop marginale (II).

I. LA CITOYENNETE EUROPEENNE PROFITE FAIBLEMENT AUX CITOYENS EUROPEENS ET A L'UNION EUROPEENNE

A. Des droits trop symboliques et rarement spécifiques

Initialement, étaient reconnus aux citoyens de l'Union le droit de circuler et de séjourner librement dans les États membres, le droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre de résidence pour les élections européennes et municipales, le droit à la protection diplomatique, le droit de pétition au Parlement européen, le droit d'accès aux documents des institutions de l'Union et de ses organes, le droit de saisir le médiateur européen. La Charte des droits fondamentaux de l'UE y a ajouté le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'UE⁵. Le Traité de Lisbonne a complété cette liste par le droit de participer à la vie démocratique de l'Union (article 10 TUE) et l'initiative citoyenne (article 11 TUE)⁶. Dans une première approche, ce catalogue de droits peut paraître assez fourni et de nature à procurer un statut plutôt avantageux et protecteur aux citoyens de l'Union. Cette première impression n'est pas atténuée par la précision selon laquelle ces droits s'exercent dans les limites prévues par les Traités et le droit dérivé⁷, tant il est vrai qu'il n'existe pas de droits qui ne connaîtraient aucune limite.

Mais une analyse plus poussée tempère cet optimisme et amène à un triple constat. D'une part, certains de ces droits ne sont en pratique utilisables que par un citoyen qui a migré et qui ne réside pas dans son État de nationalité⁸, qu'il s'agisse d'un État de l'Union (droit de circuler et de séjourner ; droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre de résidence) ou d'un État tiers (protection diplomatique). D'autre part, certains droits n'ont d'intérêt que pour des citoyens déjà bien informés, et même concernés, par les actions de l'Union (pétition, accès aux documents de l'UE, initiative citoyenne). Enfin et surtout, la plupart de ces droits ne sont pas réservés aux citoyens de l'Union et sont en fait ouverts aux résidents des États membres, voire aux personnes morales. Tel est le cas dans les Traités pour le droit de pétition, la saisine du médiateur et le droit d'accès aux documents. Au-delà du droit originaire, la jurisprudence contribue elle-même à élargir la liste des bénéficiaires de droits, pourtant présentés comme propres aux citoyens de l'Union. Ainsi a-t-il été jugé que la protection diplomatique devait

⁵ Art. 41

⁶ V. notamment : S. LECLERC, « L'initiative citoyenne européenne : un premier pas vers la démocratie participative dans l'Union européenne », in *La Constitution, l'Europe, le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Maslet*. Centres d'études et de recherches sur l'administration publique de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 675 et s. ; J. DUPONT-LASSALLE, « L'initiative citoyenne européenne un an après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 211/2011 : un tableau en clair-obscur », *Europe*, octobre 2013, p. 4 et s.

⁷ Art. 20 TFUE

⁸ Ce faisant, la citoyenneté européenne est inévitablement conçue comme liée au marché et aux libertés de circulation. Ceci conduit à des situations dites purement internes, où les droits attachés à la citoyenneté ne peuvent pas être reconnus, donnant ainsi « inévitablement l'impression que le juge construit la citoyenneté comme un privilège donné aux seuls migrants » : L. AZOULAI, *précité*, p. 10.

bénéficiaire aux nationaux des États tiers résidents d'un État membre, transformant ainsi un droit initialement réservé aux citoyens européens en droit bénéficiant aux résidents⁹. Par ailleurs, le droit de vote et d'éligibilité a également été étendu aux résidents par une décision de la CJCE, rendue à propos des résidents de Gibraltar, qui se voient accorder le droit de vote aux élections au Parlement européen. La Cour mobilise ici trois arguments : certains droits bénéficient déjà aux résidents, ce qui tendrait à démontrer que les droits des citoyens de l'Union ne leur sont pas réservés ; rien dans le Traité ne s'oppose à l'élargissement des droits du citoyen européen à d'autres bénéficiaires ; les modalités du droit de vote ne relèvent pas des compétences de l'Union et peuvent donc être aménagées par les États membres comme ils l'entendent. L'argumentaire déployé par la Cour ne convainc pas pour autant. Si certains droits sont déjà ouverts au-delà des seuls citoyens européens, c'est en vertu d'une disposition explicite du droit originaire, voulue par les rédacteurs du Traité que sont les États, dont il est optimiste, et juridiquement peu fondé, de prétendre qu'elle vaut extension implicite pour d'autres droits. De même, le fait que le Traité ne s'oppose pas à un élargissement du nombre des bénéficiaires ne signifie pas non plus que celui-ci était souhaité, ou même envisagé.

Au total, seuls le droit de circuler et de séjourner dans l'Union et l'initiative citoyenne sont réellement des droits spécifiques aux citoyens européens. Il ne s'agit évidemment pas ici de regretter que des droits puissent bénéficier à davantage de personnes, mais de constater que le contenu de la citoyenneté en est affaibli et que le statut du citoyen européen devient flou, incertain et par conséquent difficile à identifier par les citoyens eux-mêmes. Il est alors assez illusoire d'espérer qu'un catalogue de droits, pour l'essentiel également offerts à d'autres, puisse réellement susciter une adhésion et une identification à l'Union européenne. Et encore moins peut-être à faire en sorte que le citoyen européen tire un réel profit du fait d'être titulaire de cette citoyenneté, en tous les cas un profit qui soit clairement différent de celui obtenu par un simple résident.

B. Une étape indispensable, mais finalement non décisive de la construction européenne

À défaut de profiter aux citoyens de l'UE, la citoyenneté présente-t-elle un intérêt pour l'Union elle-même ? On peut en effet considérer qu'il est impossible de faire une Union politique sans citoyenneté. Mais il n'est pas certain que cette innovation ait pour autant constitué le moteur escompté. Certes, l'UE n'est plus aujourd'hui seulement une entité économique, ni seulement un marché. Le champ d'intervention initial a bien été dépassé, conformément à l'objectif posé par le Traité de Maastricht. Le rôle joué par la citoyenneté européenne dans ces avancées n'en est pas moins incertain.

Quand les États membres décident d'ajouter de nouvelles politiques dans les Traités, ou de nouvelles compétences au profit de l'Union, ils ne le font pas avec le souci dominant de mieux protéger les citoyens de l'Union. En pratique, les préoccupations économiques restent le plus souvent prépondérantes. De même, si la liberté de circulation est, depuis Maastricht, déconnectée de l'exercice d'une activité économique, les limites à la liberté de circulation qui subsistent (en dehors de celles liées à des préoccupations d'ordre public) sont le plus souvent en lien avec des considérations économiques¹⁰. Ceci s'explique par le fait que la circulation et le séjour des citoyens européens ne doivent pas entraîner une « charge déraisonnable »¹¹ pour les États¹², ce qui les autorise à avoir des exigences de revenus, de couverture sociale et entraîne, en pratique, des limitations à la circulation et au séjour de personnes sans revenus, en particulier les étudiants¹³ et les chômeurs. Cet état du droit témoigne que la création d'une citoyenneté européenne n'a pas profondément modifié la logique de la construction européenne, qui reste

⁹ TPI, 12 juillet 2006, *Ayadi contre Conseil de l'Union européenne*, aff. T-253/02.

¹⁰ Ne serait-ce qu'en raison de l'exigence de ressources suffisantes. Sur cette notion et sa mise en œuvre en France, v. notamment P. DOLLAT, « La citoyenneté de l'UE : un statut fondamental ? Heurts et incertitudes d'une vocation ou l'art du contrepoint », in *Mélanges Masplet*, op. cit., p. 522 à 525.

¹¹ Un contrôle de proportionnalité est nécessaire pour déterminer si la charge est ou non déraisonnable dans le cas d'espèce (voir J.-Y. CARLIER, « La libre circulation dans personnes dans l'Union européenne. Chronique », *Journal de droit européen*, 2015, p. 170, où l'auteur étudie la façon de mener ce contrôle et les difficultés de l'exercice). La Cour s'est dispensée de cet examen dans l'arrêt *Dano* (CJUE, gde ch. 11 novembre 2014, aff. C-333/13) suscitant des interrogations de la doctrine sur un durcissement de la jurisprudence de la Cour en matière de liberté de circulation des personnes sans ressources. V. dans ce sens D. DUMONT, « Arrêt *Dano* : fin du "tourisme social" ou de la citoyenneté européenne ? », *Journal de droit européen*, 2015, p. 198.

¹² Art. 7 §1 de la directive 2004/38.

¹³ V. cependant CJUE, 26 février 2015, aff. C-359/13, *Martens*, où la Cour juge qu'une réglementation néerlandaise sur les bourses d'études imposant une résidence préalable d'au moins trois ans au cours des six années précédant l'inscription dans des études supérieures, constitue une condition « trop exclusive et trop aléatoire ». La Cour confirme cependant qu'un État peut mettre des limites à l'octroi de bourses pour les étudiants qui ont la nationalité d'un autre État membre, afin de vérifier que le demandeur est bien intégré dans ce pays. Ce faisant, la Cour admet le maintien d'hypothèses de discrimination entre les nationaux et les ressortissants des autres États membres et choisit de ne pas donner sa pleine mesure au principe, pourtant posé par les Traités (art. 18 TFUE) selon lequel « dans le domaine d'application des Traités... est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ».

encore essentiellement économique¹⁴. Malgré la généralité des termes du Traité de Maastricht¹⁵ et une jurisprudence qui, initialement au moins, a pu paraître audacieuse¹⁶, il n'y a pas eu de consécration d'un principe général de non-discrimination entre les citoyens européens. Par conséquent, des différences de traitement entre les nationaux et les ressortissants des autres États membres restent possibles¹⁷. La citoyenneté européenne est ainsi fragmentée : son contenu précis dépend de la situation de celui qui en est titulaire, lequel en tire en conséquence un profit qui n'est pas uniforme.

Si le citoyen européen a des droits, cela ne signifie pas pour autant qu'il dispose d'un statut politique, ni qu'il constitue une force politique. Dès lors, l'impact de la citoyenneté européenne sur la construction d'une Union politique est nécessairement relatif. On peut le constater à travers l'existence d'un Parlement européen, certes élu au suffrage universel direct par l'ensemble des citoyens de l'Union, mais restant limité à un rôle de co-législateur, doté de surcroît d'un pouvoir budgétaire incomplet, en particulier sur la détermination des recettes de l'Union. Autre exemple : une pétition adressée au Parlement européen a en pratique peu de probabilités de susciter une modification du contenu du droit de l'UE, ni même les orientations de celui-ci¹⁸. Seule l'initiative citoyenne permettra peut-être aux citoyens européens d'avoir un impact sur l'activité normative de l'Union¹⁹. Mais, même en admettant que ces initiatives se multiplient²⁰ et débouchent sur des propositions finalement adoptées dans le sens initialement souhaité par les citoyens qui ont porté ce projet, cela se fera au prix d'un processus sélectif et complexe. En attendant ces développements, l'Union politique continue de se construire (ou de ne pas se construire...) principalement par le biais des choix et des décisions des États membres.

II. LA CITOYENNETE EUROPEENNE EST UN FACTEUR AUJOURD'HUI MARGINAL DE COHESION DE L'UNION EUROPEENNE

A. Citoyenneté européenne et cohésion sociale

La cohésion sociale apparaît à différentes reprises dans les Traités, où elle est qualifiée d'objectif de l'Union, tout en étant rangée dans les compétences qui sont partagées entre l'UE et les États membres. Elle forme un couple indissociable avec la cohésion territoriale, et parfois même un trio, comme dans le titre 18 du TFUE, qui est consacré à la cohésion économique, sociale et territoriale. Cette triple cohésion, symbole de la solidarité entre les États membres, se construit grâce aux fonds structurels et se veut protectrice, tout à la fois, des territoires et des personnes fragiles. Elle se situe toutefois dans une optique clairement régionale : il s'agit très principalement de réduire les écarts entre les régions, avec des instruments variés, qui peuvent être de nature sociale. C'est donc le territoire qui est le destinataire de cette politique et non pas le citoyen, qui d'ailleurs n'est pas cité dans les articles du Traité consacrés à la cohésion. Certes, le citoyen européen peut voir sa situation personnelle améliorée du fait des actions menées, mais ce ne sera pas à ce titre-là qu'il en bénéficie et il n'en sera pas davantage destinataire que les résidents des États membres en général.

Si l'on adopte une lecture moins littérale, peut-on considérer que la citoyenneté européenne a un contenu social qui participe à la cohésion de l'Union ? Oui certainement, ne serait-ce que parce qu'une construction économique ne peut pas totalement ignorer les questions sociales. D'une part, parce que les questions économiques et sociales sont en pratiques imbriquées (il est par exemple impossible de promouvoir la liberté de circulation des personnes sans s'intéresser en même temps aux droits sociaux de ceux qui vont s'établir ailleurs²¹) mais aussi parce que l'Union européenne a vocation à former un ensemble solidaire, ce qui englobe naturellement des considérations

¹⁴ Même si l'on est passé, entre le Traité de Rome et le Traité de Maastricht, d'une distinction entre actifs et inactifs à une autre qui oppose « ceux qui apportent à l'État d'accueil leur activité économique ou qui possèdent la possibilité financière personnelle de vivre sur son territoire et ceux qui, inactifs ou démunis, ne seraient qu'une charge pour son système d'assistance sociale » : P. RODIERE, « Quel droit de circulation en Europe pour les personnes inactives et démunies ? », *Journal de droit européen*, 2015, p. 150. Nous rejoignons l'auteur quand il constate que « le critère reste économique ».

¹⁵ Art. 18 TFUE.

¹⁶ « La jurisprudence de la Cour faisait la part belle à des "orientations non marchandes", par contraste avec l'important corpus jurisprudentiel qui tend à consacrer la primauté des libertés économiques sur d'autres préoccupations, sociales en particulier » : D. DUMONT, *op. cit.*, p. 197.

¹⁷ F. GAZIN, « Note sous l'arrêt Dano (CJUE, gde ch. 11 novembre 2014, aff. C-333/13) », *Europe*, janvier 2015, n° 6.

¹⁸ Même si la Cour a récemment jugé que la décision par laquelle le Parlement européen, saisi d'une pétition, considère que celle-ci ne satisfait pas aux conditions posées par l'article 227 TFUE est susceptible de recours. CJUE, gde ch. 9 décembre 2014, aff. C-261/13, *P. Schönberger c/ Parlement*.

¹⁹ C. BERTRAND, « La démocratie participative dans le système institutionnel de l'Union européenne », Intervention à un colloque franco-américain organisé à la Faculté de droit de Clermont-Ferrand le 1^{er} juin 2012 sur « La démocratie directe à l'épreuve du temps », *Revue Siècles*, 2013 n° 37. Disponible en ligne : [<http://siecles.revues.org/1246>].

²⁰ Ce qui suppose que l'initiative soit davantage connue des citoyens de l'Union européenne. Or en juin 2012, 26% des citoyens en avaient entendu parler sans savoir exactement de quoi il s'agissait et 5% seulement savaient en quoi elle consistait. Eurobaromètre printemps 2014.

²¹ On a ainsi pu parler de « socialisation des libertés » : E. DUBOUT, « Les mutations du champ d'application des libertés de circulation : la triple inconstance », in *Mélanges Masclat*, *op. cit.*, p. 550.

sociales. Ainsi, l'ouverture des frontières et la consécration par le Traité de Maastricht d'un droit de circulation et de séjour reconnu au citoyen (et non pas seulement au travailleur) et à sa famille permet de constituer l'Union comme un territoire unique, que les nationaux des différents États membres ont vocation à investir²². Ils sont envisagés comme des acteurs appelés à donner un contenu concret à la construction européenne, en utilisant les opportunités qu'elle leur offre. De même, des droits sociaux sont consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et mis en œuvre dans de nombreux textes de droit dérivé. Enfin, les développements continus du principe de non-discrimination, soutenus par une jurisprudence extensive de la Cour, contribuent à développer un statut protecteur du citoyen de l'Union.

Ces différents instruments juridiques sont de nature à permettre l'émergence d'une citoyenneté sociale, qui participe à la cohésion de l'Union, grâce au développement continu d'un statut social du citoyen européen. Cette cohésion sociale reste toutefois à parfaire, car elle est relativement illusoire dans un contexte de crise qui expose nombre de citoyens européens à des situations de détresse économique et sociale, pour lesquelles l'Union ne semble pas pouvoir trouver de réponses satisfaisantes. Par ailleurs, cette cohésion suppose une vision globale et non pas fragmentaire, voire ségrégative. Il nous paraît à ce titre impossible de promouvoir une citoyenneté européenne porteuse de cohésion sociale, tout en maintenant des limites à la non-discrimination et aux droits de séjour pour certains citoyens de l'Union européenne²³, créant ainsi une citoyenneté à géométrie variable, voire à deux vitesses, qui en elle-même n'est pas compatible avec un objectif de cohésion.

B. Citoyenneté européenne et cohésion politique

Les rédacteurs des Traités auraient parfaitement pu augmenter les droits des ressortissants des États membres sans pour autant créer une citoyenneté européenne. S'ils ont choisi de franchir ce pas, ce n'est pas seulement par la recherche d'une avancée symbolique, propre à marquer les esprits, mais c'est aussi, et sans doute surtout, en raison des effets structurants que pouvait produire la mise en place d'une citoyenneté de l'Union : celle-ci est intrinsèquement liée à la construction d'un espace public européen, conçu comme devant être nécessairement transnational²⁴. Cet espace existe incontestablement : l'Union européenne est dotée d'un système institutionnel structuré, fonctionnant dans un souci de publicité, d'accessibilité et de transparence, avec un processus décisionnel qui permet le débat, les échanges de points de vue et la production d'avis et qui garantit la légitimité des actes²⁵. Cet espace public européen est certes perfectible, mais il est quand même de nature à contribuer à la cohésion politique de l'Union. Les citoyens européens y ont une place, que l'on peut trouver encore trop marginale, mais qui est néanmoins réelle et en voie de développement, comme le montre aussi bien la montée en puissance du Parlement européen que la création de l'initiative citoyenne.

Toutefois, il reste ici beaucoup à faire. L'Union est en effet confrontée à une contestation désormais ancienne, et qui s'aggrave²⁶, le plus souvent résumée par l'accusation du déficit démocratique dont elle est entachée. Outre la mise en cause récurrente de la légitimité des décisions de l'UE, affectée tout à la fois par le poids des lobbys et la complexité institutionnelle, la représentation politique des citoyens européens reste très imparfaite²⁷. En effet, la répartition des sièges entre les États membres ne reflète pas les poids démographiques des États, ce qui aboutit à une sous-représentation très forte des citoyens des plus grands pays. Surtout, les élections au Parlement européen se font dans un cadre national et portent souvent sur des enjeux nationaux, ce qui n'est évidemment pas propice à l'existence, ou au développement, d'un espace public européen, c'est-à-dire « *un espace public dans lequel les membres des sociétés européennes se reconnaîtraient et agiraient comme citoyens* »²⁸.

²² Il est ainsi procédé à la « reconnaissance d'un statut personnel doté d'une portée transnationale » : L. AZOULAI, *précité*, p. 8.

²³ De ce point de vue, la jurisprudence *Dano* (précitée) a pu être interprétée comme donnant un signal aux États, en montrant la volonté de la Cour de ne pas favoriser par sa jurisprudence un tourisme social. On peut regretter que cette expression soit employée telle quelle dans les conclusions de l'avocat général « sans précaution particulière (...) comme s'il s'agissait d'un concept juridique bien connu » : D. DUMONT, *op. cit.*, p. 198.

²⁴ Bien entendu, cela supposerait que la citoyenneté européenne soit définie politiquement et non pas comme un élément de la construction économique de l'Union. V. L. AZOULAI, *idem*, p. 9 : « Le développement du régime de la citoyenneté est essentiellement entravé par le cadre dans lequel il a été pensé. Il est frappant en effet de constater qu'il s'effectue dans les formes connues du droit dont il prétend pourtant s'émanciper, le droit du marché intérieur ».

²⁵ La légitimation du droit de l'Union apparaît toutefois comme un processus complexe, qui dépasse le processus décisionnel classique et s'étend à des formes alternatives, parmi lesquelles on peut citer l'initiative citoyenne : C. BOUTAYEB, « De la notion de légitimité dans l'Union européenne. Eloge d'une exigence », in *La Constitution, l'Europe, le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclat*. Centres d'études et de recherches sur l'administration publique de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Publications de la Sorbonne, 2013, p. 463 et s.

²⁶ 43% des citoyens de l'Union européenne se déclarent non satisfaits du fonctionnement de la démocratie européenne. « Une analyse dans le temps montre que ce jugement sur le fonctionnement de la démocratie dans l'Union européenne s'est dégradé de manière importante à partir de l'automne 2009 » : J. ZAIĆ, « Résorber la fracture démocratique dans l'Union européenne », Fondation Schuman. *Questions d'Europe*, n° 333, 17 novembre 2014, p. 4. L'auteur note par ailleurs que « la confiance dans l'Union européenne et l'ensemble de ses institutions n'a jamais été aussi faible qu'actuellement » (p. 5).

²⁷ 52% des citoyens de l'Union pensent que leur voix n'est pas prise en compte dans l'Union. Par ailleurs, la perception du Parlement européen et de la façon dont celui-ci prend en compte la voix des citoyens s'est également fortement dégradée. *Idem* p. 8 et 9.

²⁸ D. SCHNAPPER, « Citoyenneté de l'Union », in Y. BERTONCINI et al. (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, p. 49 et 50.

La cohésion politique exige l'affirmation et la défense de valeurs communes qui sont trop souvent mises à mal dans l'Union. Le fait même que les États membres n'aient pas réussi à se mettre d'accord sur un contenu de la Charte européenne des droits fondamentaux et que trois d'entre eux y aient obtenu des clauses dérogatoires ne rend guère optimiste sur la capacité de l'Union à créer un espace politique. Or, l'identification d'un patrimoine commun en matière de droits fondamentaux, souvent présentés comme constituant le marqueur culturel commun de l'espace européen, est selon nous un préalable indispensable à toute volonté de construire un espace public européen et une citoyenneté européenne, qui ne serait pas seulement symbolique, mais permettrait une identification réelle des citoyens européens à l'Union.

Par conséquent, qu'il s'agisse de cohésion sociale ou de cohésion politique, l'Union reste en construction. La citoyenneté européenne a évidemment un rôle à jouer : c'est par elle que l'UE peut espérer « *recréer du lien* »²⁹ avec les ressortissants des États membres. Pour autant, elle ne saurait compenser l'absence de volonté politique des États membres, qui restent les moteurs principaux de l'Union européenne et de son évolution. Pour que la citoyenneté européenne profite aux citoyens et à l'UE elle-même, il est indispensable de dépasser la juxtaposition des égoïsmes nationaux pour chercher à construire un projet dans lequel les citoyens de l'UE pourraient être pleinement impliqués, comme bénéficiaires, voire même comme acteurs. Faute de projet, faute de vision, la citoyenneté européenne, tout comme l'Union, encourent le risque de l'immobilisme et du rempli sur une vision de l'UE, conçue comme un espace dédié aux normes économiques.

²⁹ J. Zaić, *op. cit.*, p. 16.