

La citoyenneté européenne

Conférence du 8 janvier 2003
à l'École nationale des ponts et chaussées

Par Michel Juffé

1. Que faut-il entendre par citoyenneté ?

1.1. Définitions

On peut l'entendre de deux manières : politique et économique. **La citoyenneté politique** est celle qui nous lie activement à l'orientation des choix fondamentaux d'une cité, d'une nation ou d'une fédération de nations. Elle implique des droits : voter et être éligible, être informé des choix, demander des comptes aux représentants élus et aux fonctionnaires, etc. Et des devoirs associés : participer aux élections, aux délibérations et décisions publiques, se tenir au courant de la vie civile, des relations entre sa cité et les autres, etc. C'est ce qu'on appelle, depuis Kant, la citoyenneté « active ». La citoyenneté économique confère des droits divers (protections personnelles, de ses biens, de sa santé, de son travail, etc.) et entraîne la contribution à des prélèvements obligatoires (impôts, cotisations sociales). Elle est dite « passive », car elle fait l'objet de mécanismes régulateurs auxquels tout le monde, en principe, doit se soumettre.

Benjamin Constant, écrivait, il y a près de 200 ans : « Le but des anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie. C'était là ce qu'ils nommaient liberté. Le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées ; et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances. »¹ Le problème – non résolu - est de parvenir à joindre ces deux buts au lieu de les opposer.

A la fin du siècle dernier Ernest Renan affirmait hautement : « Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses constituent cette âme [...] L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs ; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre

ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis. [...] Le culte des ancêtres est de tous le plus légitime : les ancêtres ont fait de nous ce que nous sommes. » Il ajoutait : « La communauté des intérêts fait les traités de commerce ». ²

Le *Dictionnaire constitutionnel* (français) définit ainsi le citoyen : « membre d'une communauté politique territoriale, titulaire de droits et soumis à des obligations uniformes indépendamment en principe de son appartenance à des collectivités particulières » (sexe, lignages, tribus, corporations, castes, communes, classes, religions).

Nous pouvons en conclure que la citoyenneté ne saurait se réduire au partage de biens matériels ou même à la communauté des idées : elle suppose un désir commun de vivre ensemble et d'orienter les choix qu'impliquent ce vivre ensemble, au moyen de lois et d'institutions.

1.2. Évolutions

La conception de la citoyenneté active nous vient du monde grec : pour Hésiode, l'auteur de la *Théogonie*, le citoyen est celui qui respecte et rend la justice, Pour le philosophe Héraclite la citoyenneté (opposée au monde privé) est le respect des lois divines. Pour les Tragiques, la citoyenneté est le respect de la hiérarchie divine et humaine. Pour Platon, la Cité est comme l'Âme humaine : faite de tendances opposées, qu'il faut harmoniser. Ce à quoi sont prédisposés les meilleurs : la cité parfaite est aristocratique. Avec Aristote la citoyenneté se spécifie et se démocratise. Elle consiste à : 1° délibérer sur les affaires communes : guerre et paix, alliances, lois, peines de mort et d'exil, désignation des magistrats, reddition des comptes ; 2° être magistrat : tout exercice spécialisé de la souveraineté. Par exemple, sauvegarder les biens publics et privés, inspecter les finances, surveiller les concours sportifs, etc. ; 3° rendre la justice, avec huit sortes de tribunaux (comptes, torts à la communauté, constitution, litiges entre magistrats et particuliers, contrats, meurtres, étrangers). La démocratisation reste très sélective : sont citoyens uniquement ceux qui ont des loisirs. On ne peut être citoyen si on est artisan ou homme de peine ou commerçant ou esclave ou femme ou enfant.

A Rome le citoyen jouit de certains droits en contrepartie d'obligations bien définies : contribuer aux finances publiques, participer à la défense de la République, exercer des magistratures (l'actuelle fonction publique). Cela n'implique pas un gouvernement démocratique, puisque *les citoyens sont strictement hiérarchisés*, sur la base d'une enquête périodique - le cens (l'actuel recensement) - qui permet de classer en différents ordres toute la population.

Avec le monde moderne – je fais l'impasse sur le monde chrétien, hiérarchisé comme le monde romain, mais avec de nouvelles valeurs, que nous allons retrouver dans l'Europe contemporaine – apparaît, sous l'effet du capitalisme et de l'industrialisation, le « citoyen-travailleur » (et consommateur) et la croissance économique, sous deux versions, qui cohabitent plus ou moins selon les Etats : libéralisme et socialisme. La citoyenneté « moderne » est fondée sur la croissance économique et la jouissance des biens matériels : idéologie matérialiste née aux XVII^e et XVIII^e siècles (cf. Albert Hirschman). La valeur du travail est centrale, mais avec des buts différents selon l'idéologie : vivre pour créer (libéralisme), vivre pour vivre (socialisme) ; mais non « vivre pour agir » (cf. Hannah Arendt). La citoyenneté politique passe au second plan, malgré le discours « démocratique », mais on assiste à un « réveil » de la société civile

2. Les diverses conceptions de la citoyenneté en Europe

L'affirmation de la souveraineté du citoyen pose la question est celle de la contradiction entre les individus souverains et l'organisation collective, autrement dit entre la liberté du citoyen et les exigences de la société. Comment concilier l'autonomie de l'individu et les contraintes collectives ? (ceci ne veut pas dire qu'individu et société forment deux entités séparées, comme l'a montré Norbert Elias, dans *La société des individus*, mais que nous vivons avec une idéologie individualiste, où le degré d'initiative individuelle est fortement valorisé). Diverses solutions existent, selon les nations.

Si l'on compare trois pays d'Europe – le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France – on voit, même rapidement, que les formes et l'exercice de la citoyenneté y diffèrent notablement :

- **Les droits et devoirs fondamentaux** : le Royaume-Uni place avant tout la liberté individuelle des citoyens (ce pourquoi il n'existe toujours pas de Constitution) et le droit de résister à l'Etat ; l'Allemagne tient avant tout à la diversité de ses peuples (d'où les Länder) et à l'autorité du droit (d'où le tribunal constitutionnel) ; la France tient d'abord à l'égalité sous contrôle de l'Etat.

- **Les formes du droit** : en France, on dispose de codes unifiés, hérités du droit romain ; en Allemagne le Droit est la clef de voûte de la Constitution ; en Grande-Bretagne, les sources du droit sont diversifiées : *common law* (recueil de jurisprudence), droit coutumier, *equity* (recours du citoyen aux plus hautes autorités).

- **L'unité et la pluralité de la nation** : le Royaume-Uni comprend quatre Nations ; l'Allemagne est une Fédération de seize Etats ; la France est un seul Etat-Nation.

- **Laïcité/religion d'Etat** : en France, l'Eglise et l'Etat sont séparés depuis 1905 ; en Allemagne, on paie des impôts aux congrégations religieuses ; le roi d'Angleterre reste la plus haute autorité religieuse.

- **Place du judiciaire** : en France il est une partie de l'exécutif ; en Grande-Bretagne il est soumis au Parlement ; en Allemagne il est indépendant du Parlement.

On comprend ainsi les divergences lorsqu'il s'agit d'élaborer une Constitution qui marquera l'une ou l'autre forme d'exercice d'une citoyenneté européenne : un président ou non, un parlement fort ou non, conservation ou non des « piliers », importance de la Cour de Justice, etc.

3. La naissance d'une citoyenneté européenne : de la CECA au traité d'Amsterdam

Commençons par la déclaration de Robert Schuman, le 9 mai 1950 : la solidarité de *production* entre la France et l'Allemagne rendra la guerre entre elles matériellement impossible. Le traité de la CECA (1951) en reprend l'esprit : la paix dans le monde suppose une Europe organisée par des *réalisations concrètes*. Les Européens auront un destin partagé grâce à « la fusion de leurs intérêts essentiels ». L'idée vient de loin : Adam Smith et Montesquieu pensaient déjà que le « doux commerce » conduirait à une société plus pacifique, équitable, voire fraternelle.

Le traité de Rome (1957), établissant la Communauté Economique Européenne, reste dans le même esprit, mais va un peu plus loin : assurer par une action commune le progrès économique et social ; améliorer les conditions de vie et de travail des peuples. Il institue l'Euratom, autrement dit l'usage d'une puissante industrie nucléaire pour le bien-être des peuples.

L'Acte Unique européen (1986) opère un changement de registre : il s'agit de promouvoir la démocratie à partir de l'exercice des droits fondamentaux : liberté, égalité, justice sociale. Il faut aussi défendre les intérêts communs, contribuer au maintien de la paix et améliorer la situation économique et sociale.

Avec le traité sur l'Union européenne (1992), dit « traité de Maastricht », on a le sentiment que, à la fois, un pas en avant est fait dans la direction de l'union économique (de manière très précise) et de l'union politique (de manière bien plus floue). Le traité parle d'un progrès économique et social équilibré et durable, par union économique et monétaire aboutissant à une monnaie unique. Il organise une politique étrangère et de sécurité commune, avec à terme une défense commune, ainsi qu'une coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. En termes de politique sociale (droits sociaux, éducation, culture et santé) des directives, plus ou moins appliquées par les Etats membres, tendent à la convergence, la coopération et l'harmonisation des diverses règles et pratiques.

Dans ce traité est enfin mentionnée explicitement la *citoyenneté européenne*, faite de protection des droits et des intérêts des ressortissants des Etats membres. Il s'agit de l'article 8 du traité qui spécifie : 1° le droit de circulation et de séjour, 2° le droit de vote et d'éligibilité municipal dans l'Etat de résidence (avec dérogations possibles), et un même droit pour l'élection du Parlement européen, 3° la protection dans un pays tiers par les autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre, 4° le droit de pétition, adressée au médiateur et au Parlement. On est obligé de constater que la citoyenneté ainsi définie est minimale, et loin de traiter la question des droits et devoirs politiques.

Le Traité d'Amsterdam (octobre 1997, entré en vigueur en mai 1999), comporte les mêmes articles que ceux du traité de Maastricht. Les voici :

Article 17 (ex-article 8)

Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la *nationalité* d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité.

Article 18 (ex-article 8 A)

Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application.

Le Conseil peut arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1 ; sauf si le présent traité en dispose autrement, il statue conformément à la procédure visée à l'article 251. Le Conseil statue à l'unanimité tout au long de cette procédure.

Article 19 (ex-article 8 B)

Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient.

Sans préjudice des dispositions de l'article 190, paragraphe 4, et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités, arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient.

Article 20 (ex-article 8 C)

Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays où l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat. Les Etats membres établissent entre eux les règles nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection.

Article 21 (ex-article 8 D)

Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen conformément aux dispositions de l'article 194.

Tout citoyen de l'Union peut s'adresser au médiateur institué conformément aux dispositions de l'article 195.

Tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe visé au présent article ou à l'article 7 dans l'une des langues visées à l'article 314 et recevoir une réponse rédigée dans la même langue.

Article 22 (ex-article 8 E)

La Commission fait rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social tous les trois ans sur l'application des dispositions de la présente partie. Ce rapport tient compte du développement de l'Union.

Sur cette base, et sans préjudice des autres dispositions du présent traité, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut arrêter des dispositions tendant à compléter les droits prévus à la présente partie, dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Commentaire : tout ceci ne mène pas assez loin, car d'une part les résidents non-nationaux n'ont aucun droit, d'autre part le droit de vote au parlement européen ne signifie pas grand chose puisque c'est le Conseil et la Commission qui font les choix fondamentaux et la CIG qui décide de l'adoption des traités.

Il faudrait, pour le moins, ajouter une « démocratie directe », reconnaissant à un certain nombre de citoyens un droit d'initiative populaire et la possibilité de demander la mise en

œuvre de référendum à l'échelle de l'Europe. Selon le Parlement européen, cette « extension de la démocratie directe est peut-être prématurée, mais il est probable qu'elle s'impose dans l'avenir ».

4. La citoyenneté selon la Charte des Droits fondamentaux

Cette Charte marque un net progrès dans la citoyenneté politique, d'abord parce qu'elle a été élaborée par une Convention composée de divers représentants, d'autre part parce que la société civile a été enfin consultée, officiellement très peu et officieusement beaucoup. Elle comporte un chapitre entier sur la citoyenneté, le chapitre V.

Article 39 Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen (*id Traité UE*)

1. Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

2. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret.

Article 40 Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (*id Traité UE*)

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

Article 41 Droit à une bonne administration

1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union.

2. Ce droit comporte notamment :

- le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;

- le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires,
- l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

3. Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres.

4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.

Article 42 Droit d'accès aux documents

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Article 43 Médiateur

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union *ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre* a le droit de saisir le médiateur de l'Union de cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

Article 44 Droit de pétition

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union *ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire* dans un Etat membre a le droit de pétition devant le Parlement européen.

Article 45 Liberté de circulation et de séjour (*id Traité UE*)

1. Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

2. *La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément au traité instituant la Communauté européenne, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre.*

Article 46 Protection diplomatique et consulaire (*id Traité UE*)

Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat.

Ce qui est important est que les résidents sont enfin mentionnés dans 4 des 8 articles de la Charte : administration, information, pétition, circulation. Ce qui introduit une ambiguïté : pourquoi certains droits sont-ils réservés aux citoyens (nationaux) et d'autres aux résidents ? Est-ce là un premier pas vers une citoyenneté de résidence ? Et si oui, à quelles conditions devra-t-elle être accordée ? Notons aussi que les articles parlent de « citoyens et citoyenne ».

Plus largement, nous voyons qu'avec la Charte *l'accent est mis sur les droits de la personne* (et non du citoyen), puis sur les droits politiques et civils, puis sur les droits économiques et sociaux. Ceci est dans la continuité de la DUDD de l'ONU (1948) et de CEDH (1950). Mais même si le préambule de la Charte dit bien que les droits entraînent des responsabilités corrélatives, aucun énoncé formel de ces responsabilités ne figure dans la Charte ou dans les textes des Traités. Il faut dire que parler de responsabilités, d'obligations, de devoirs... fait penser certains à la société monarchique, à l'Ancien Régime, aux Ordres, et à la toute-puissance de l'Eglise.

5. Problèmes posés par la citoyenneté européenne

5.1. A quel usage ?

Si l'on admet que la Charte va être une partie de la future Constitution, la citoyenneté en tant que protection des citoyens, autrement dit en tant qu'exercice de droits, va sans doute s'amplifier – et c'est heureux. En revanche qu'en sera-t-il de la citoyenneté active ?

C'est ici qu'il faut faire intervenir la notion de « société civile ». Si les citoyens exercent leur pouvoir et leur responsabilité à travers leurs mandataires, ils ont aussi *la possibilité de manifester publiquement leurs choix et jugements*. Les citoyens peuvent former des associations (syndicats, ONG, etc.) qui s'expriment sur la place publique et font pression sur les pouvoirs publics.

On peut définir la société civile comme *l'ensemble des associations qui agissent publiquement en vue du bien commun*. Ce à trois niveaux : 1° comme expression de futurs souhaitables, de directions à prendre ; 2° comme force de proposition dans l'élaboration et l'évaluation des décisions publiques ; 3° comme contre-pouvoir face aux abus de pouvoir et à l'hégémonie possible de l'Etat ou d'autres puissances (économiques, religieuses, savantes, etc.)

5.2. Exercée par qui ?

Cette question est à plusieurs niveaux, car elle concerne aussi bien *l'agora* (la société civile) que *l'ecclesia* (les pouvoirs publics).

- A l'heure présente, les associations européennes n'ont encore que peu d'audience (Ligue Internationale des Droits de l'Homme, Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général, forum des migrants de l'UE, Forum permanent de la société civile (Dastoli), etc.). On peut espérer leur croissance, par exemple après le *Forum social européen*, qui s'est tenu à Florence entre le 6 et le 10 novembre 2002, et a compté jusqu'à 60.000 participants. Le FSE était ouvert à tous les mouvements sociaux, ONG, syndicats, mouvements de « sans », mouvements féministes, de lutte contre le racisme et la xénophobie, secteurs de l'économie sociale et solidaire, organisations de lutte pour l'environnement, de solidarité internationale, etc. Il faut pourtant constater que les syndicats, ATTAC, etc. étaient très présents, alors que les « sans » l'étaient beaucoup moins. Pour aller plus loin il faudrait inscrire dans le traité le droit d'association et de former des partis politiques européens.

- Un autre problème est celui de l'alternative entre citoyenneté de nationalité et citoyenneté de résidence. Il est complexe, car que faut-il entendre par résident ? Et tout résident peut-il être citoyen ? Dans certains pays, il faut avoir la nationalité, être majeur et ne pas être privé de ses droits civiques. Dans d'autres, il suffit de résider depuis un certain délai. Que faire au niveau européen, sachant que l'Europe restera un pays d'immigration durant au moins les décennies qui viennent ?
- Ensuite, reste le problème de la hiérarchie des pouvoirs publics : pour le moment le Parlement européen reste au second rang à côté du Conseil, composé des chefs des exécutifs européens. La légitimité démocratique de l'UE est donc mise en question, avec les dérives que l'on connaît sur le rôle prétendu dominant de la Commission.
- Enfin et peut-être surtout, reste la question de la professionnalisation de la vie politique : alors qu'en théorie tout citoyen est apte à exercer une magistrature (au sens d'Aristote), le cumul des mandats, la concentration de pouvoir aux mains des exécutifs territoriaux, le manque de contrôle citoyen sur les mandataires, favorisent plus un exercice peu démocratique de la citoyenneté.

5.3. A quelles conditions ?

Pour démocratiser la citoyenneté active,, il faudrait agir sur les conditions de son exercice, qu'elles soient économiques, sociales ou culturelles, et notamment éducatives.

- Économiques : pour pouvoir exercer activement la citoyenneté, il faut disposer d'un minimum de sécurité matérielle ; or des dizaines de millions de personnes vivent dans la précarité en Europe (sans doute 6 millions en France). Le « droit au travail » est loin d'être acquis, et le revenu minimum universel est pour le moment objet de débats philosophiques.
- Sociales : l'égalité en dignité de tous les citoyens est loin d'être acquise. Il paraît donc légitime d'introduire des *mesures différentielles pour lutter contre les inégalités touchant tous les aspects de l'action publique* (ex : parité hommes/femmes pour les fonctions électives). Il s'agit de l'extension de la *laïcité* à la vie politique, sachant que

celle-ci est l'impartialité vis-à-vis des diverses sources d'expression et d'action publique.

- Culturelles : les conditions d'accès à la parole et *a fortiori* à l'action publique sont encore liées à une supposée compétence en la matière. Or la normalisation et hiérarchisation des formes d'expression nuisent à la compréhension des problèmes sociaux et politiques. Admettre la diversité des expressions, c'est reconnaître la pluralité des modes d'insertion sociale (sous réserve du respect des droits fondamentaux). Ceci dit, il reste à développer (ou à créer) dans l'ensemble des systèmes éducatifs européens la formation à la prise de parole publique (argumentation, débat), l'apprentissage précoce de plusieurs langues européennes, la connaissance de l'histoire, de la géographie, des systèmes de pensée et du droit, des pratiques politiques et religieuses, etc. des divers pays d'Europe.