



HAL
open science

L'évolution de la citoyenneté européenne

Özgecan Özer

► **To cite this version:**

Özgecan Özer. L'évolution de la citoyenneté européenne. Sciences de l'Homme et Société. 2014.
hal-02096636

HAL Id: hal-02096636

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-02096636>

Submitted on 11 Apr 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.



AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-memoires-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



CENTRE EUROPÉEN UNIVERSITAIRE DE NANCY

**Master 2 – Études européennes
Parcours Recherche « Droit de la Construction Européenne »**

Année Universitaire 2013-2014

**L'ÉVOLUTION DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE :
D'une citoyenneté étatique à une citoyenneté politique et
post-nationale**

Présenté par

Özgecan ÖZER

Sous la direction de :

Monsieur le Professeur Yves PETIT

Monsieur le Professeur Jean-Denis MOUTON

L'ÉVOLUTION DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE :

D'une citoyenneté étatique à une citoyenneté politique et post-nationale

Mémoire pour le Master 2 – Recherche « Droit de la Construction Européenne »

Présenté par Özgecan ÖZER

Année Universitaire 2013-2014

Sous la direction de :

Monsieur le Professeur Yves PETIT

Monsieur le Professeur Jean-Denis MOUTON

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses (les mémoires) ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.»

Remerciements

Je remercie très sincèrement mon directeur de mémoire, Monsieur le Professeur Yves PETIT pour m'avoir accompagnée et guidée tout au long de mon étude. Je le remercie pour ses précieux conseils, pour son soutien constant et pour sa grande disponibilité.

Je tiens également à remercier mon codirecteur de mémoire, Monsieur le Professeur Jean-Denis MOUTON, pour m'avoir encouragée et orientée dans cette voie et pour sa confiance.

J'ai une pensée particulière pour ma famille et mes amis, qui m'ont entourée avec leur amour et leur patience pendant la rédaction de mon travail.

Abréviations

<i>AFDI</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>
<i>Ann. CDI</i>	<i>Annuaire de la Commission du droit international</i>
CDI	Commission du droit international
<i>CDE</i>	<i>Cahiers de droit européen</i>
CEE	Communauté économique européenne
CIJ	Cour internationale de justice
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CPJI	Cour permanente de justice internationale
CommissionEDH	Commission européenne des droits de l'homme
ConvEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CourIADH	Cour interaméricaine des droits de l'homme
Ed.	Édition
<i>Ibid</i>	cité note précédente
<i>JDE</i>	<i>Journal de droit européen</i>
<i>JDI</i>	<i>Journal de droit international</i>
<i>JOCE</i>	<i>Journal officiel des Communautés européennes</i>
<i>JOUE</i>	<i>Journal officiel de l'Union européenne</i>
ONU	Organisation des Nations Unies
<i>Op. cit.</i>	Cité précédemment
PUF	Presses universitaires de France
<i>Rép.Int.Dalloz</i>	<i>Répertoire de droit international</i>
<i>Rev.Crit.DIP</i>	<i>Revue critique de droit international privé</i>
<i>RDA</i>	<i>République démocratique allemande</i>
<i>RGDIP</i>	<i>Revue général de droit international public</i>
<i>RIPC</i>	<i>Revue internationale de Politique comparée</i>
<i>RMCUE</i>	<i>Revue du Marché commun et de l'Union Européenne</i>
<i>RTDE</i>	<i>Revue trimestrielle de droit européen</i>

<i>Rev.trim.dr.h.</i>	<i>Revue trimestrielle des droits de l'homme</i>
<i>Rec.</i>	<i>Recueil</i>
Req.	Requête
SFDI	Société française pour le droit internationale
TCE	Traité sur les Communautés européennes
TFUE	Traité de fonctionnement sur l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne

Sommaire

Première Partie

LA CONCEPTION TRADITIONNELLE DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE : UNE CITOYENNETÉ FONDÉE SUR LA NATIONALITÉ

Section I - L'évolution d'une citoyenneté exclusivement dépendante de la nationalité

§ 1 Le dépassement de la citoyenneté associée à l'Etat-Nation

§ 2 La citoyenneté superposée à la nationalité étatique

Section II - Les difficultés posées par le critère exclusif de nationalité dans le développement
d'une citoyenneté politique

§ 1 Les reproches adressés au critère de nationalité exclusivement étatique

§ 2 Le « droit de regard » de l'Union sur l'attribution de la nationalité

Deuxième Partie

LE RENFORCEMENT DE LA PLACE DU CITOYEN EUROPÉEN AU SEIN DE L'UNION POLITIQUE: UNE CITOYENNETÉ POST-NATIONALE?

Section I - La consécration des droits civiques et politiques au profit du citoyen européen

§ 1 Les droits politiques des citoyens limités au cadre étatique

§ 2 La faible effectivité des droits consacrés en pratique

Section II - La citoyenneté européenne : une citoyenneté fédérale?

§ 1 Le dépassement souhaitable du cadre étatique dans la définition de la
citoyenneté post-nationale

§ 2 La future citoyenneté fédérale dans une « Fédération plurinationale »

L'évolution de la citoyenneté de l'Union : d'une citoyenneté économique et étatique à une citoyenneté politique et post-nationale de l'Union européenne

« La citoyenneté européenne est la pierre angulaire de l'intégration de l'Union européenne. Elle devrait être à l'Union politique ce que l'euro est à l'union économique et monétaire »¹.

Après plus de vingt années d'existence, la citoyenneté de l'Union dans la construction d'une Europe politique est renforcée par les institutions qui ont mis en place « l'Année européenne des citoyens en 2013 »². Au cœur de l'intégration européenne et « facteur ultime de la légitimité démocratique »³, il importe de s'intéresser à faciliter l'accès à l'information des citoyens et de mieux les intégrer pour aboutir à une « Europe des citoyens »⁴. En effet, l'absence d'une identité européenne du fait de l'impossibilité pour les citoyens de tirer pleinement parti des droits de l'Union est déjà établi dans le rapport de 2010 sur la citoyenneté de l'Union, intitulé « Lever des obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union »⁵. En outre, la Commission s'engage depuis de longues années à poursuivre ses efforts pour rendre ces droits effectifs.

Ainsi, à l'instar de l'objectif poursuivi en 2013 qui est de « sensibiliser davantage les citoyens aux droits et responsabilités attachés à la citoyenneté de l'Union et d'améliorer leurs connaissances particulières en la matière afin de leur permettre d'exercer pleinement leur droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres »⁶, l'année 2013 était un

1 Viviane REDING, Vice-présidente de la Commission européenne, préambule du Rapport sur la citoyenneté, mai 2013.

2 Décision n° 1093/2012/UE du 12 novembre 2012. Les perspectives de l'Année 2013 sont accessibles à partir du site <http://europa.eu/citizens-2013/fr/home>.

3 Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union, « Citoyenneté de l'Union : vos droits, votre avenir », COM(2013) 269 final, p.2.

4 Le programme de Stockholm, COM(2010) 171 final.

5 Catherine PRIETO, « 2013, Année européenne des citoyens. Ou comment renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union avant les élections au Parlement européen », *R.T.D.E.*, 2013, p.430.

6 Méline DOUCHY-OUDOT, « Un espace de justice commun : "l'Année européenne des citoyens 2013". Les droits conférés automatiquement à tous les citoyens de l'Union européenne », *R.T.D.E.*, 2013, p.327.

« instrument de communication et de sensibilisation »⁷. A cela s'est ajouté le rapport 2013 de la Commission sur la citoyenneté de l'Union qui dresse le bilan des progrès accomplis sur les mesures prises. Il en propose douze nouvelles : une révision de la réglementation sur la coordination de la sécurité sociale pour étendre au-delà de trois mois les indemnités de chômage du pays d'origine si l'intéressé cherche un emploi dans un autre Etat membre ; un cadre qualitatif pour les stages afin d'empêcher les abus d'emplois sous-rémunérés ; des documents d'identité et de séjour uniformisés ; de meilleures pratiques fiscales dans les situations transfrontalières ; la reconnaissance des certificats de contrôle technique délivrés pour les voitures ; le renforcement des droits procéduraux des citoyens ; l'amélioration des règlements des petits litiges transfrontaliers ; l'acquisition plus transparente des produits numériques ; l'aide à la formation en ligne pour les administrations locales; la conservation du droit de vote aux élections nationales dans le pays d'origine.

Pour revenir à l'origine de cette notion, tenter de définir la « citoyenneté » n'est pas une tâche facile et pour cause « *le mot citoyen est fréquemment synonyme de national* » et « *la formation du concept et son universalité ne permettent pas de donner un contenu précis à la citoyenneté si ce n'est une vague idée de participation démocratique qui couvre tous les régimes politiques actuellement existants* »⁸. Pour illustrer les difficultés liées à une telle définition, il suffit de montrer les différences d'interprétation de ladite notion tout au long de l'histoire. Il s'agit en effet d'une construction évolutive qui aboutit à une définition au cours du temps. Ainsi, rappelons que pour le *Dictionnaire de l'Académie Française* (1964), le citoyen est l'équivalent du citadin, le résident d'une même cité, même si tout au long du XVIIIème siècle, on témoigne de l'apparition d'une notion statutaire de la citoyenneté, autonome et productrice des droits propres déconnectée des statuts particuliers. Cette définition semble dès lors confondre des notions de « nationaux » et de « citoyens ». Or, dans la conception moderne de cette notion, Jean Bodin, dans *Les six livres de la République* (1961)⁹ distingue nettement les termes « Nation » et « citoyen ». Pour lui, le citoyen s'oppose à l'étranger : « *le citoyen est soumis au Prince, qu'il soit homme libre, esclave ou étranger, le "citoyen" est le "naturel" de la République* ». A ce titre le souverain doit à son citoyen « *pour la foi et l'obéissance qu'il reçoit (...) justice, confort, aide et protection, ce qui n'est point du aux étrangers* »¹⁰. Progressivement, et parallèlement à l'apparition des libertés fondamentales, ce

7 Etienne PATAUT, « 2013, année du citoyen », *R.T.D.E.*, 2012, p.621 L'auteur y fait référence au communiqué de presse IP/11/959.

8 Léonard MATALA-TALA, « De la citoyenneté au XXIème siècle », in *Etat, Société et Pouvoir à l'aube du XXIème siècle*, Mélanges en l'Honneur de François Borella, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1999, p. 298. V. également François BORELLA, *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, D. COLAS, C. EMERI, J. ZYLBERBERG(dir.), Paris, PUF, 1991, p.221.

9 J. BODIN, *Les six livres de la République*, Paris, 1583, I, VI, p.100.

10 V. J.T. HOTTINGER, « La citoyenneté de l'Union européenne : reconfiguration des citoyennetés en Europe », in *Droits fondamentaux et citoyenneté. Une citoyenneté fragmentée, limitée et illusoire*, P. BOSSET, M. COUTU, C. GENDREAU, D. VILLENEUVE (dir.), éd. Themis, 2005, p.254.

citoyen, sujet du Prince, devient titulaire des droits et obligations propres qui en font un être politique. Il s'en suit qu'à travers les principes démocratiques, parmi lesquels on retrouve la citoyenneté, « *le citoyen remplace le sujet parce qu'il jouit des droits, des libertés, d'obligations qui en font un être politique actif dans un système de gouvernement par la base. Que la souveraineté démocratique soit dans la nation ou dans le peuple importe peu puisque l'un et l'autre sont concrètement composés des citoyens, qu'il faut alors distinguer des nationaux* »¹¹. Le XIX^{ème} siècle témoigne du processus d'extension des droits liés à la citoyenneté. Cette dernière s'est libérée du lien assujettissement entre le Prince et le sujet, sans toutefois dépasser le cadre d'État-Nation, c'est-à-dire elle demeure liée à la possession d'une nationalité étatique.

En Europe, en 1940, la création d'une union franco-britannique était envisagée par De Gaulle et Churchill. Ainsi « *tout citoyen français jouira immédiatement de la citoyenneté en Grande-Bretagne, tout sujet britannique deviendra un citoyen de la France* »¹².

En 1963, la Cour de Justice dans l'affaire *Van Gend & Loos* à l'occasion de l'interprétation de l'ex article 12 CE en matière de droits de douane, relève que : « *l'objectif du traité CEE qui est d'instituer un marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la Communauté* » comprend « *la création d'organes qui institutionnalisent des droits souverains dont l'exercice affecte aussi bien les Etats membres que leurs citoyens* ». Cela d'autant plus que « *la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international (...) dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants* »¹³.

Le passage à « la citoyenneté européenne » s'inscrit dans la suite des réflexions rapportées ci-dessus. C'est à ce titre que la citoyenneté européenne est née d'une pluralité de nationalités. En effet, la Communauté mise en place dès le traité de Rome de 1957 établit une citoyenneté communautaire en tant qu'acteur économique. Il importe, d'abord, de souligner que centrés sur la construction d'un marché commun¹⁴, les Traités ne protégeaient initialement que trois libertés économiques : la libre circulation des travailleurs, la libre prestation des services et la liberté d'établissement¹⁵. Ainsi, « *le Traité C.E.E s'est prononcé sur la nature économique de cette Constitution* »¹⁶. Partant de là, le statut communautaire des Etats membres renvoie à un concept

11 Léonard MATALA-TALA, « De la citoyenneté au XXI^{ème} siècle », in *Etat, Société et Pouvoir à l'aube du XXI^{ème} siècle, préc.*, p. 301.

12 Jean Yves CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Louvain-la-Neuve, faculté de droit, service cours, 2004, p. 12. Il est accessible à partir du site internet www.uclouvain.be/16990.html.

13 CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p.6.

14 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union, contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012, p.14.

15 Les libertés qui sont respectivement inscrites dans les articles 48 TCE (devenu article 45 TFUE), 59 TCE (devenu article 56 TFUE), 52 TCE (devenu article 49 TFUE).

16 L.J. CONSTANTINESCO, « La Constitution économique de la C.E.E », *R.T.D.E.*, 1977, p.277. Cette constitution économique de la C.E.E à l'époque deviendra la « Constitution économique européenne » selon L. AZOULAI, « Constitution économique et citoyenneté de l'Union européenne », *Revue internationale de droit économique*,

initialement économique des ressortissants communautaires¹⁷. En outre, même si la Cour de Justice reconnaissait déjà des droits aux ressortissants communautaires, il s'agissait principalement des droits liés à la participation de ceux-ci au marché commun. Cette protection ne visait initialement que les personnes actives dans la Communauté.

C'est ensuite avec le Sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974 que l'élection de l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes au suffrage universel direct a été décidée. Pour la première fois, les destinataires des règles communautaires sont explicitement désignés comme des « citoyens » et non plus des « ressortissants »¹⁸. Le rapport final rendu par le groupe de travail établi par ce Sommet rappelle que : « *cette allusion à la qualité de citoyen – concept à résonance fondamentalement politique, qui vient se substituer au terme de ressortissant toujours employé dans les textes communautaires – fournit une première indication quant au caractère civique et politique des droits spéciaux* »¹⁹. Il marque ainsi le premier pas vers la création d'une entité politique.

Dans la continuité, le rapport Tindemans contient un chapitre relatif à « l'Europe des citoyens »²⁰ qui souligne la nécessité du renforcement des droits des citoyens communautaires. Il s'agit alors de convaincre les ressortissants des Etats membres de la légitimité d'une telle Europe. Ainsi, le rapporteur explique que : « *La construction européenne est autre chose qu'une forme de collaboration entre Etats. Elle est un rapprochement entre des peuples qui cherchent à procéder ensemble à l'adaptation de leur société aux conditions changeantes du monde. (...) L'Europe doit être proche du citoyen* »²¹.

C'est enfin le projet Spinelli du 14 février 1984²² qui va préciser les contours de la notion. Dans son article 3, il disposait que : « *les citoyens des Etats membres sont par là-même citoyens de l'Union. La citoyenneté de l'Union est liée à la qualité de citoyen d'un Etat membre : elle ne peut être acquise ou perdue séparément. Les citoyens de l'Union participent à la vie politique de celle-ci dans les formes prévues par le présent traité, jouissent des droits qui leur sont reconnus par l'ordre juridique de l'Union et se conforment aux normes de celui-ci* ».

Toutefois, l'origine de la dimension politique de citoyenneté a été officiellement précisée

2011/4, t. XXV, p.544.

17 Anastasia ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p.10.

18 Rapport de la Commission sur la mise en œuvre du point 11 du communiqué final du sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, « Vers l'Europe des citoyens », *Bull. CE, Suppl.* 7-75, p.26.

19 Myriam BENLOLO CARABOT, *Les fondements de la citoyenneté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p.4.

20 Rapport de Leo Tindemans sur l'Union européenne du 29 décembre 1975, *Bull. CE, Suppl.* 1/76. V. *Ibid.*, p.11.

21 Rapport de Leo Tindemans sur l'Union européenne, *Bull. CE, Suppl.* 1/76, spéc., p.27. V. J.F. AKANDJI-KOMBE, « L'émergence de la citoyenneté européenne. De Rome à Maastricht », in *La citoyenneté européenne*, S. LECLERC, J.F. AKANDJI-KOMBE, Bruylant, Bruxelles, 2006, p.16.

22 V. *Bull. CE* 2/84.

pour la première fois lors du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984²³. Le comité *ad hoc* sur l'« Europe des citoyens », intitulé « le comité Adoninno », institué par celui-ci, a rendu deux rapports importants en 1985. Le premier, remis au Conseil de Bruxelles des 29 et 30 mars 1985²⁴, est relatif aux mesures visant à permettre le bénéfice effectif des libertés communautaires dont la liberté de circulation et de séjour. Quant au second adressé au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985²⁵, il propose outre les mesures socio-culturelles, l'adoption de symboles européens comme l'hymne européen et le drapeau.

Dans l'ensemble, il découle de ces propositions une certaine volonté de déterminer un statut de citoyen de l'Union à travers ses droits économiques, voire parfois politiques. De plus, le renforcement de la participation des citoyens aux institutions communautaires ainsi que de l'amélioration d'organisation des institutions sont des aspects déjà présents dans ces propositions. Il est alors possible de dégager une certaine « *amorce d'une politique du citoyen* »²⁶.

A son tour, l'Acte Unique Européen, signé en février 1986 a introduit une compétence communautaire dans des domaines indirectement liés à la citoyenneté tels que la protection des consommateurs, la recherche et développement technologique. Toutefois, il ne comporte pas de dispositions explicites sur la citoyenneté européenne. Cette circonstance n'a cependant pas empêché la Commission de se référer à l'« Europe des citoyens » au-delà de l'« Europe des marchands ».

C'est au Traité de Maastricht de 7 février 1992 qu'il revient le privilège d'instituer textuellement et concrètement la citoyenneté de l'Union. Il s'agit de passer de l'« Europe des citoyens » à la citoyenneté européenne avec des droits et obligations rattachés à cette qualité. Le Conseil de Dublin des 25 et 26 juin 1990 décide l'ouverture des négociations qui ont permis d'aboutir au traité de Maastricht. Est ainsi instituée une citoyenneté qui reste dépendante de la nationalité étatique quant à ses conditions d'attribution. Notion fonctionnelle, elle est destinée à renforcer la légitimité de l'Union et surtout à répondre aux reproches du déficit démocratique de l'Union²⁷. Ainsi la première proposition avancée par le gouvernement espagnol dès 1990 portait sur « la citoyenneté européenne ». Elle visait « *une liberté illimitée de circulation, d'établissement et d'accès à l'emploi, ainsi (qu'au) droit de vote aux élections locales dans d'autres pays que le sien* »²⁸. Cette proposition était alors la seule réponse au défi démocratique puisqu'elle était la seule

23 J. L. CLERGERIE, Annie GRUBER, Patrick RAMBAUD, *L'Union européenne*, 8ème éd., Dalloz, 2010, p.563. On nous précise que suite au rejet du projet Spinelli de Traité d'« Union européenne », les Etats membres avaient décidé de relancer la dimension politique de la Communauté.

24 Rapport P. Adoninno, comité *ad hoc* « Europe des citoyens », 29 et 30 mars 1985, *Bull. CE*, Suppl. 7/85, p.9.

25 Rapport final P. Adoninno, comité *ad hoc* « Europe des citoyens », 28 et 29 juin 1985, *Bull. CE*, Suppl. 7/85, p.19.

26 J.L. CLERGIE, Annie GRUBER, Patrick RAMBAUD, *L'Union européenne, préc.*, p.564.

27 Céline COUDERT, « Caractère démocratique de l'Union européenne et pouvoir du peuple », *Jurisdoctrina* n°5, 2010, p.27.

28 Paul MAGNETTE, *La citoyenneté européenne, droits, politiques, institutions*, Bruxelles, éd. De l'Université de Bruxelles, 1999, p. 129.

proposition en termes de réformes institutionnelles.

En effet, l'Union a transposé les mécanismes nationaux du modèle démocratique représentatif, dont la citoyenneté exclusivement liée à une nationalité étatique, afin de s'affirmer en tant qu'une entité démocratique. Le caractère démocratique de l'Union s'exprime alors par l'octroi d'une citoyenneté, même si les Etats membres restent les maîtres de la détermination des conditions d'attribution de celle-ci. Autrement dit : « *Citizens constitute the demos of the polity – citizenship is frequently, though not necessarily, conflated with nationality. (...) It (democracy) is premised on the existence of a polity with the members -the demos- by whom and for whom democratic discourse with its many variants takes place. The authority and legitimacy of a majority to compel a minority exists only within political boundaries defined by a demos* »²⁹.

Il s'agissait ainsi de « *transformer la Communauté économique, établie par le Traité de Rome en 1957, en une Union politique et sociale* »³⁰. Ce faisant, la Communauté répond aux attentes de ses ressortissants autres qu'économiques touchant au quotidien des individus. A ce titre, l'institutionnalisation d'un tel statut visait concrètement à conforter la participation des citoyens de l'Union au processus d'intégration. Elle est alors qualifiée d'« *un nouveau moteur pour la construction européenne* »³¹ dans le sens d'un instrument privilégié pour la constitution de l'espace public (fondé sur l'impératif participatif), non seulement économique mais aussi de liberté, de sécurité et de justice.

Le Traité d'Amsterdam, signé en octobre 1997, rajoute à l'ancien article 8 une mention qui est : « *la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ». En outre, il consacre une référence explicite aux droits fondamentaux.

A son tour, le Traité de Nice de 2001 n'apporte pas de changement au statut de citoyen européen. Concernant les droits fondamentaux, la Charte des fondamentaux est proclamée sans pour autant reconnaître sa force contraignante.

L'apport du Traité de Lisbonne, élaboré suite à l'échec du Traité établissant une constitution pour l'Europe, est l'élargissement de la protection des citoyens, notamment en ce qu'il consacre la force juridique contraignante de la Charte des droits fondamentaux. L'accès au statut et à ses droits reste soumis à la possession d'une nationalité d'un Etat membre de l'Union. Il est cependant intéressant de noter que le champ d'application personnel du droit de l'Union se trouve étendu par la

29 Joseph WEILER, « To be a European Citizen – Eros and Civilization », *Working Paper Series in European Studies, Special Edition*, Spring 1998, p.20.

30 Anastasia ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, préc.*, p.16.

31 Bénédicte FAUVARQUE-COSSON, « La citoyenneté de l'Union – un nouveau moteur pour la construction européenne? », *Erasmus*, conférence de Salzburg, avril 2012.

récente affaire *Rottmann*³². En effet, la position de la Cour dans cette affaire est considérée comme « *un véritable saut qualitatif par rapport à la réserve selon laquelle, (...), l'exercice de la compétence nationale en matière de nationalité peut être encadrée par le droit de l'Union* »³³ en cas de la perte de la nationalité qui entraîne par la même occasion la perte du statut du citoyen de l'Union.

Ainsi évolutive et outre le fait qu'elle soit le fondement d'une Union politique, notamment à travers les droits qu'elle confère à ses titulaires, la citoyenneté européenne est souvent conçue comme « *inséparable d'une certaine forme de fédéralisme* »³⁴. Il serait notamment possible de voir une approche fédérale dans la relation directe établie entre l'Union et ses citoyens à travers ce nouveau statut. Toutefois, cette approche fédérative est ressentie comme une atteinte à la souveraineté étatique par une partie des Etats membres. C'est pour cela que l'Union n'a pas encore franchi le pas d'une Europe fédérale. Cette opposition entre les souverainistes et les fédéralistes aboutit alors à un compromis sur la nature de l'Union ; pour l'instant contrairement aux Etats fédérés, les Etats membres de l'Union détiennent une compétence exclusive concernant les règles d'attribution de la nationalité de leur pays dont va dépendre la citoyenneté européenne. Si aujourd'hui la citoyenneté de l'Union est subordonnée à l'acquisition de la citoyenneté d'un des Etats membres, la citoyenneté fédérale n'est pas complètement exclue des perspectives d'avenir.

A ce titre, la citoyenneté de l'Union se situe entre deux tendances opposées, d'une part celle de vouloir élargir le champ d'application et les droits attachés à cette qualité, d'autre part, la réticence à lui reconnaître un mode d'attribution qui transcende les règles étatiques d'attribution de nationalité.

Hugues DUMONT reprend toutes ces oppositions et définit l'Union en tant qu' « *une Fédération plurinationale* » qui, selon lui, est « *une union volontaire et durable qui associe par un pacte constitutionnel des Etats attachés au maintien de leur nationalité et de leur souveraineté formelle négative (les droits de retrait et de veto lors des révisions du pacte), mais ayant consenti au remplacement de leur souveraineté positive (le pouvoir d'adopter des décisions conformes à leurs vœux) dans les matières qu'ils ont transférées à l'Union par un exercice en commun de ces souverainetés au service des citoyens de l'Union* »³⁵. Cette union est alors par essence « *en quête permanente d'un équilibre entre son pôle fédératif et son pôle plurinational* »³⁶.

32 CJUE, 2 mars 2010, *Rottmann*, aff. c-135/08.

33 Jean-Denis MOUTON, « Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir de l'arrêt *Rottmann* (CJUE, 2 mars 2010, aff. c-135/08) », *R.G.D.I.P.*, éd. A. Pedone, t. CXIV, 2010-2, p.264.

34 Charlotte DENIZEAU, « La citoyenneté européenne : une valeur en quête d'identité », Conférence-débat du CDCP sur la citoyenneté, Cycle « Les valeurs du droit public », 14 février 2013, URL, consulté le 4 avril 2014.

35 Hugues DUMONT, « Paradoxes et atouts d'une Fédération plurinationale en campagne électorale », *J.D.E.*, Avril 2014, n° 208, 22ème année, p.137.

36 *Ibid.*

A côté de ces débats théoriques sur le sens et la portée de la citoyenneté européenne, la connaissance du statut de citoyen en pratique par ses titulaires témoigne des contradictions assez fortes. En effet, la citoyenneté, en tant que valeur de droit public européen, recouvre actuellement trois aspects : « *un ensemble des droits et d'obligations, (...) le sentiment d'attachement de l'individu à une communauté particulière, et (...) la participation active à la vie de la cité* »³⁷.

Si les droits reconnus aux citoyens ont pu être jugés restrictifs par certains, c'est surtout le manque d'effectivité du deuxième et du troisième aspect de la notion qui traduisent la critique d'une vision trop idéaliste. En effet, les sondages le prouvent, le concept de citoyenneté est non « seulement mal connu et mal aimé », mais surtout, souvent les citoyens ne se sentent pas suffisamment concernés par les affaires européennes pour participer à sa vie politique.

D'une part, la notion reste inconnue de la majorité des citoyens de l'Union comme en témoignent les sondages. L'Eurobaromètre de 2013 sur la citoyenneté de l'Union révèle que seulement le quart des personnes interrogées (24%) se considèrent assez bien ou très bien informées des possibilités de faire respecter leurs droits attachés à leur qualité de citoyens de l'Union. En revanche, environ la moitié (51%) d'entre elles se déclarent pas très bien informées et quant au quart restant (23%) disent ne pas être informées du tout³⁸. De même, concernant l'accès à un débat européen, 68% des citoyens de l'Union se sont déclarés insuffisamment informés sur les affaires européennes dans l'Eurobaromètre de 2013. Cela est encore plus frappant puisque « *74% des personnes ayant une conception négative de l'Union se déclarent mal informées à son sujet* »³⁹.

D'autre part, certes, la pleine participation des citoyens à la vie politique a été renforcée à travers le récent mécanisme d'initiative citoyenne, et la sensibilisation de l'opinion à la citoyenneté de l'Union et aux droits concrets qui en découlent est une des préoccupations de la Commission. Cependant, il importe aussitôt de souligner que malgré ces avancées, l'initiative citoyenne est encore très jeune pour apporter pleinement ses fruits et que le taux de participation des citoyens aux élections du Parlement européen reste relativement faible par rapport aux efforts consacrés dans ce sens.

La question est celle alors de cerner les contours d'une notion à la fois extensive et floue, extensive en ce sens qu'elle a témoigné le passage d'une Union économique à une Union politique et qu'elle a réussi à acquérir une certaine indépendance par rapport aux règles nationales d'attribution de la nationalité. D'ailleurs, la doctrine est même allée jusqu'à proposer à la remplacer par un autre

37 Charlotte DENIZEAU, « La citoyenneté européenne : une valeur en quête d'identité », Conférence-débat du CDCP sur la citoyenneté, Cycle « Les valeurs du droit public », 14 février 2013, URL, consulté le 4 avril 2014, p.3.

38 Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union, « Citoyenneté de l'Union : vos droits, votre avenir », COM(2013) 269 final, *préc.*, pp.20-21.

39 Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union, *ibid.*, p.27.

critère plus objectif ; le critère de résidence. Cependant, elle est encore floue puisqu'entre les droits théoriquement consacrés aux citoyens et la connaissance en pratique de tels droits par ces derniers, il reste encore des efforts à déployer.

A la lumière de toutes ces discussions, il s'agira alors de démontrer tout au long de notre étude que la notion de la citoyenneté de l'Union est une notion *évolutive* et *dynamique*, en ce sens qu'initialement elle est prévue comme « une citoyenneté de marché » ne garantissant que des libertés économiques et à la stricte condition de la possession d'une nationalité attribuée suivant les règles étatiques (Partie I). Mais au fil du temps, sa place est renforcée au sein de l'Union à travers les droits politiques consacrés à son profit, et elle est à l'heure actuelle en train de devenir post-nationale, au dessus des règles strictement étatiques de nationalité, voire fédérale, est destinée à renverser les rapports actuels entre la nationalité et la citoyenneté (Partie II).

Partie I La conception traditionnelle de la citoyenneté européenne : une citoyenneté fondée sur la nationalité

L'Etat-Nation est le cadre de référence historique et traditionnel de la citoyenneté, notamment puisqu'il renvoie à l'idéal imaginaire en ce que « *l'idée de nation a toujours porté en elle le rêve d'une communauté homogène dont l'unité correspondait à celle de l'Etat national ; elle a donc toujours tendu à soumettre la pluralité des acteurs sociaux et en particulier des classes sociales à l'unité d'une nation-peuple, définie par une expérience et une volonté communes* »⁴⁰. La nation est alors une collectivité homogène de citoyens réunie dans l'Etat-Nation qui « *ramène à l'unicité identité politique et culturelle, qui n'envisage les conditions de la reproduction sociale que dans le cadre d'une souveraineté nationale une et indivisible* »⁴¹. La conception française « assimilationniste » de la nation allait dans ce sens, en soulignant qu'il ne peut y avoir qu'unicité du peuple, à l'exclusion de toute autre entité de quelque nature que ce soit.

En réaction à cette vision étroite, la notion de *Volk* est définie différemment dans la conception allemande. Elle désigne à son tour, la communauté nationale comme étant dotée des particularités culturelles, linguistiques ou religieuses irréductibles et s'éloigne de toute référence de la nation unie et homogène⁴².

Ainsi, il existe des divergences au sein même de l'appréhension de la notion de Nation. A cette indétermination, s'ajoute l'hypothèse de la coexistence, sur un même territoire, de plusieurs peuples de cultures et d'expériences historiques différentes, ne parlant souvent pas une seule et même langue. Se pose alors la question de savoir comment établir les rapports entre un cadre étatique unique (l'Etat-Nation) et les appartenances nationales multiples. C'est cette existence d'une diversité nationale interne à chaque Etat membre qui va conduire à mettre en évidence l'insuffisance du modèle historique unitaire. En effet, la nation n'apparaît plus comme devant être liée à un Etat unitaire. Cette perspective conduit d'abord à envisager la constitution d'« Etat multinational » sous la pression des flux migratoires internationaux. Ensuite, d'autres liens d'appartenances « universaux » apparaissent comme c'est le cas du lien d'appartenance supposé entre le citoyen et l'Union européenne.

40 Alain TOURAINE, « Le nationalisme contre la nation », in *Sociologie des nationalisme*, P. BIRNBAUM (dir.), PUF, 1997, p.402.

41 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, soutenue le 17 novembre 2004, p.52.

42 Sur ce point V. *Ibid.* p.58.

A ce titre, la crise du cadre de référence historique et traditionnel de la citoyenneté qui est l'Etat-Nation, est important à étudier pour appréhender celle-ci en dehors de ce cadre univoque (Section I).

Ensuite, la référence nationale est aussi *sous-jacente* dans l'accès à la citoyenneté européenne. En effet, la condition de possession de la nationalité d'un Etat membre pour accéder à la citoyenneté européenne est posée pour apaiser les craintes étatiques quant à la perte de leur souveraineté. Cela étant, l'Union européenne est alors placée dans l'incapacité de déterminer ses propres citoyens. Il en résulte un paradoxe assez remarquable puisque ce statut confère des droits et des obligations à des personnes dont il n'est pas capable de contrôler le rattachement effectif à l'Union. En outre, dans la mesure où les législations des Etats membres en matière de nationalité sont divergentes, l'accès à cette qualité varie aussi en fonction de celles-ci. Pour y remédier, si le pas d'un droit purement européen de la citoyenneté de l'Union n'a pas encore été franchi, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne a contribué à l'apparition d'un certain contrôle européen sur les droits étatiques en la matière (Section II).

Section I. L'évolution d'une citoyenneté exclusivement dépendante de la nationalité étatique

La représentation stato-nationale de la citoyenneté dans le cadre étatique, réunie par l'unicité de tradition n'est pas tenable dans l'Union européenne, qui par nature est composée de plusieurs cultures, liées par des histoires et des traditions différentes. En somme, l'Europe est elle-même composée d'un socle de cultures, d'histoires et de traditions au moins aussi riche que celui de ses Etats membres⁴³. Ce faisant, la coexistence de cette diversité dépend de la viabilité d'une Union multinationale. Ainsi, certes, l'Union n'est pas un « Etat »⁴⁴ au sens classique du terme, mais les théories fondées sur la citoyenneté post-nationale, voire la citoyenneté fédérale permettent de dépasser cette représentation étroite de la citoyenneté limitée au seul cadre étatique, univoque. Il convient alors de s'intéresser de plus près au dépassement de l'association traditionnelle de la citoyenneté à l'Etat-Nation (§ 1).

43 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, soutenue le 17 novembre 2004, p.102.

44 L'Etat entendu comme une collectivité politique, établi dans un territoire déterminé à l'intérieur duquel s'exerce des capacités régaliennes sur une population liée à ce dernier par un lien de nationalité. Voir par exemple Max WEBER, *Economie et société*, Paris, Pocket, 1995, tome 1, p.97. Il définit l'Etat comme « *une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime* ».

Toutefois, cette tendance demeure faible dans la mesure où aussi bien les Traités constitutifs que la jurisprudence européenne renforcent la place centrale accordée à la nationalité étatique dans la définition de la citoyenneté européenne (§ 2). Ce faisant, le détachement du cadre étatique dans la définition de la citoyenneté européenne est un processus évolutif qui n'a pas encore totalement abouti au sens souhaité.

§ 1. Le dépassement de la citoyenneté associée à l'Etat-Nation

La constitution d'un sentiment d'appartenance collectif chez les citoyens est le but ultime de l'Union européenne. Dans cette perspective, les défenseurs du rapprochement des droits des ressortissants européens et des ressortissants d'Etat tiers résidant sur le territoire européen, ceux défendant le critère de la résidence comme condition préalable à l'accès à la citoyenneté européenne, que les observateurs des flux migratoires vers l'Europe se prononcent tous en faveur d'une redéfinition de la citoyenneté européenne tournée vers des nouvelles données contextuelles. Ainsi, cette citoyenneté devrait permettre à ses titulaires de se sentir membres d'une communauté politique supra-nationale.

A ce titre, si l'apparition de la citoyenneté moderne s'est faite en parallèle avec celle de l'Etat moderne, actuellement, « *il est indispensable de s'abstraire du modèle de l'Etat-Nation et du processus de construction nationale qui le sous-tend* »⁴⁵ pour appréhender une Union plurinationale.

Pour comprendre cette évolution dynamique des conceptions fondées sur les rapports entre l'Etat-Nation et la citoyenneté, il est souhaitable de commencer par étudier les premières bases de l'Etat-Nation ayant contribué à la citoyenneté moderne (A). Ensuite, il convient d'illustrer la nécessité de s'affranchir aujourd'hui d'une seule appartenance nationale et d'un Etat-Nation au profit d'une appartenance politique, culturelle et collective établies par la citoyenneté européenne (B).

A) La citoyenneté identifiée dans l'Etat-Nation

Traditionnellement, l'Etat est entendu comme l'entité souveraine dotée d'un pouvoir politique et maître juridique de son territoire. L'Etat moderne est d'ailleurs le symbole de deux processus qui présentent les caractéristiques de la citoyenneté moderne : à travers l'émergence de marchés, les individus disposent du droit de libre circulation, de travail et de la libre disposition des services

⁴⁵ Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen*, soutenue le 14 décembre 2009, Université Nancy 2, p.179.

dans l'Etat et puis, l'Etat moderne est au cœur d'une conscience nationale qui lie les nationaux entre eux⁴⁶.

Ces rapprochements ont posé les bases de l'Etat-Nation moderne et ce faisant ils ont conduit à définir la citoyenneté moderne. Cet Etat-Nation est connu dans le modèle français à travers le transfert du pouvoir à la souveraineté du peuple, c'est-à-dire à la Nation. Pour la France, c'est notamment la Révolution française qui est à l'origine de l'émergence d'un nouveau modèle, de l'Etat-Nation démocratique, puisqu'elle a permise d'associer l'Etat à la Nation française. Ce modèle s'est ensuite propagé dans les Etats européens⁴⁷.

Au titre d'illustration de la Révolution nationale qui a posé les bases de l'Etat-Nation démocratique, l'exemple turc reste l'un des premiers exemples d'apparition de la souveraineté populaire dans le droit constitutionnel. En effet, au lendemain de la Première guerre mondiale, en 1920, le général Mustapha Kemal Atatürk va prendre la tête de l'insurrection patriotique militaire suite à l'effondrement de l'Empire ottoman. La loi sur l'organisation fondamentale de l'Etat adoptée le 20 janvier 1921 va notamment proclamer la souveraineté nationale et contredire le Sultanat considéré comme étant contraire à cette souveraineté populaire. Après sa victoire contre les forces armées britanniques et grecques, la disparition de Sultanat comme contraire à la souveraineté de la Nation est consacrée par une loi de 1 novembre 1922. Parallèlement, on crée un *parti-nation* auquel chaque citoyen est invité à adhérer dans la tradition de la Révolution française⁴⁸.

Au-delà des exemples, l'idéologie de l'Etat-Nation démocratique revendique l'identité de la Nation à un corps politique souverain. Ainsi, les composantes de la notion de la citoyenneté démocratique sont posées dans cette idéologie : le citoyen de l'Etat-Nation moderne est à la fois « *sujet de l'Etat, membre actif du peuple souverain et membre de la communauté nationale* »⁴⁹. En cela, les deux conceptions de la Nation, la « *nation civique* » ou « *élective* » et « *nation ethnique* » traditionnellement empruntées des conceptions française et celle allemande mettent en avant toutes les deux un point commun : la Nation traduit un sentiment d'appartenance à une société politique qu'elle soit considérée comme une et indivisible⁵⁰ ou comme une communauté d'individus liés par le

46 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012, accessible à partir du site internet <http://www.theses.fr/2012BOR40052/document> consulté le 3 avril 2014, pp.56-57.

47 Voir la constitution historique de la notion d'Etat-Nation en Europe chez Vlad CONSTANTINESCO, Stéphane PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 3ème édition, 2007, pp.336-349. Egalement V. Stéphane PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les Constitutions modernes*, Presses Universitaires de Nancy, 1994, pp.119-178.

48 Vlad CONSTANTINESCO, Stéphane PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel, préc.*, p.338.

49 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle, préc.*, p.58.

50 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, soutenue le 17 novembre 2004, pp.51-52. L'auteur y définit la nation « civique » selon la conception française qui renvoie à « *une communauté de citoyens entre lesquels aucune distinction n'est permise* » C'est l'idéal universaliste de la nation

lien du sang et de culture⁵¹.

Ainsi, au sein de l'Etat-Nation, ce lien de communauté qui est susceptible de traduire un lien d'appartenance effectif à travers la langue, l'histoire et la culture communément vécue, est le lien de nationalité. Cette nationalité est « généralement définie comme l'appartenance juridique et politique d'une personne à la population constitutive de l'Etat »⁵². Il en résulte que la nationalité délimite les critères d'accès à la citoyenneté politique. En d'autres termes, la citoyenneté politique est un attribut de la nationalité selon certains auteurs. La fusion de la citoyenneté et de la nationalité réconforte alors la place de la citoyenneté en tant que légitimité politique. C'est alors l'interdépendance entre la nationalité et la citoyenneté qui est mise en valeur, puisque bien que distinctes en pratique, elles renvoient toutes les deux à l'idée d'appartenance à une *communauté* politique qui est l'Etat. A cette fusion, s'ajoute la confusion entre les deux notions dans la langage courante, voire en doctrine⁵³.

Mais il faut rappeler deux points importants qui nous amènent au dépassement de la confusion ainsi faite. Premièrement, les deux notions renvoient à des concepts différents en réalité. « Lien de droit qui unit à un Etat déterminé une personne physique ou morale (...), un objet ou un bien (...), voire une action (telle une réclamation) », la nationalité reste dans une relation verticale, c'est-à-dire de nature hiérarchisée entre un individu et un supérieur (seigneur, puis l'Etat)⁵⁴. Au contraire, la citoyenneté s'affirme dans une dimension politique et active, la personne participe activement à l'exercice de la souveraineté dans un Etat démocratique⁵⁵. Deuxièmement,

« civique » dans une unité indivisible. L'appartenance à celle-ci est le choix des individus. Dans le même sens, V. également Riva KASTORYANO, « Participation transnationale et citoyenneté : les immigrés dans l'Union européenne », *Cultures & Conflits* [En ligne], 28 | hiver 1997, mis en ligne 21 mars 2007, consulté le 25 mars 2014, p.3, accessible sur le site internet <http://conflits.revues.org/2121>.

51 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, soutenue le 17 novembre 2004, p.58. La perspective allemande de la nation « ethnique » reflète, quant à elle, une conception individualiste, l'appartenance à cette nation n'est pas un choix mais passe par l'appartenance du sang (la naissance) ou d'une histoire commune et culturelle. L'auteur y donne des exemples tels que la langue employée ou la religion pratiquée qui lient la Nation. V. également Riva KASTORYANO, « Participation transnationale et citoyenneté : les immigrés dans l'Union européenne », *Cultures & Conflits* [En ligne], 28 | hiver 1997, mis en ligne 21 mars 2007, consulté le 25 mars 2014, p.3, accessible sur le site internet <http://conflits.revues.org/2121>.

52 Paul LAGARDE, Nationalité, *Répertoire de droit international*, Dalloz, Décembre 1998, spéc. n°3, p.6 ; www.dalloz.fr.

53 Myriam BENLOLO-CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p.71. Cette confusion est attestée par la définition selon laquelle « parfois synonyme du national ou ressortissant d'un Etat » donnée par G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., Paris, 4ème édition « Quadrige », 2003, p.151.

54 Myriam BENLOLO-CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p.72.

55 En effet, « Citoyenneté » et « nationalité » sont clairement différenciées depuis Georges COGORDAN. Il rejette la confusion entre les « nationaux » et les « citoyens », en précisant que « les hommes et les enfants ont la nationalité française, mais ne sont pas des citoyens étant donné qu'ils n'ont ni le droit de vote, ni la possibilité d'exercer des fonctions publiques ». V. Gérard NOIRIEL, « Socio-histoire d'un concept. Les usages du mot "nationalité" au XIXème siècle », *Genèses*, 20, 1995, p.21.

l'assimilation entre la nationalité et la citoyenneté autour de l'idée d'une communauté est limitée dans la mesure où la communauté des citoyens ne répond pas à la même finalité que la communauté des nationaux. Ainsi, la première traduit le pouvoir d'action politique qui peut valablement se former en dehors du cadre étatique tandis que la deuxième, en tant que lien juridique et politique, rattache un individu à un Etat, sur la base de la loi définie par cet Etat et créant des droits et devoirs dans le cadre de cet Etat⁵⁶.

En d'autres termes, la nationalité strictement étatique ne saurait correspondre à la définition de la citoyenneté, pour ce qui nous intéresse la citoyenneté européenne, qui peut se développer en dehors du cadre étatique. Cela est lié au constat que l'Union européenne ne prétend nullement à une forme étatique.

B) La citoyenneté européenne au-delà d'Etat-Nation

L'originalité de la citoyenneté vient du constat qu'elle se détache non seulement du cadre et de l'appartenance étatique mais aussi de toute référence à un Etat européen⁵⁷. Cette affirmation signifie que, si le respect de la souveraineté étatique s'impose dans l'Union, le citoyen européen possède une citoyenneté politique à double échelle qui se traduit aussi bien au niveau étatique qu'au niveau européen. En effet, le détachement de la citoyenneté européenne du cadre national aussi bien au niveau de l'exercice des droits (sur le plan national ou européen) qu'au niveau du degré de l'appartenance à une communauté (l'appartenance par la nationalité ou la résidence) s'est fait jour progressivement.

Dans un premier temps, ce sont les flux migratoires vers l'Europe qui se trouvent à l'origine des interrogations sur l'Etat-Nation comme le cadre référentiel de la citoyenneté européenne. En effet, à partir des années 1960⁵⁸, tous les pays européens sont devenus des pays d'immigration de fait. Ce phénomène migratoire conduit à plaider pour un dépassement du cadre juridique et politique de l'Etat-Nation puisque les générations issues de l'immigration, intégrées dans les Etats membres d'accueil, posent la question de leur participation politique à l'Union européenne. Elles sont exclues de droits attachés à la citoyenneté européenne alors même que dans les faits, elles sont destinataires des devoirs en tant que résidentes européennes⁵⁹.

56 J. BASDEVANT (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, Paris, 1960, p.401.

57 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen*, soutenue le 14 décembre 2009, Université Nancy 2, pp.179-180.

58 Riva KASTORYANO, « Participation transnationale et citoyenneté : les immigrés dans l'Union européenne », *Cultures & Conflits* [En ligne], 28 | hiver 1997, mis en ligne 21 mars 2007, consulté le 25 mars 2014, p.2, accessible sur le site internet <http://conflits.revues.org/2121>.

59 Riva KASTORYANO, « Participation transnationale et citoyenneté : les immigrés dans l'Union européenne », *Cultures & Conflits* [En ligne], *préc.*, p.6.

Ainsi, une partie des Etats membres a choisi d'accorder le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants non européens. A ce titre, dans l'arrêt *Espagne c/ Royaume-Uni*⁶⁰, la Cour rejette l'association entre la nationalité et l'accès aux droits rattachés à la citoyenneté européenne. Le Royaume-Uni, qui reconnaît le droit de vote au profit des ressortissants d'Etats tiers (de *Commonwealth*) en se fondant sur l'intégration juridique et sociale des individus étrangers, dépasse alors la seule appartenance nationale. Une telle reconnaissance est confortée par la Cour.

En outre, les immigrations internationales ont conduit à forger une identité européenne vécue non seulement par les ressortissants européens mais aussi par les résidents européens. A cet égard, les Etats membres confrontés aux revendications pour l'établissement d'une *citoyenneté de résidence*⁶¹, fondée sur l'intégration effective des individus étrangers dans ledit Etat, ouvrent le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de longue durée à certaines conditions. Cela d'autant plus que les conceptions nationales de l'appartenance ont considérablement évolué avec les flux migratoires⁶².

Cependant, ces évolutions ne vont pas aller jusqu'à l'établissement d'une telle citoyenneté complètement détachée de la nationalité étatique. Les résidents étrangers ne sont pas encore constitutionnellement protégés au même titre que les ressortissants européens, même si les écarts entre ces deux catégories d'individus tendent à s'estomper notamment concernant les droits politiques et sociaux⁶³.

Dans un deuxième temps, la nature même des Etats qui sont souvent multinationaux, sous l'effet de la mondialisation, de l'immigration ou pour de faits historiques (des anciens Empires ou de nouveaux Etats décolonisés), va à l'encontre du modèle de l'Etat-Nation comme fondement de la citoyenneté européenne. En effet, la crise de l'Etat-Nation due à l'affaiblissement de l'Etat comme agent régulateur et la crise idéologique de la Nation comme formation sociale⁶⁴ traduit une remise en cause de ce modèle.

La solution avancée est la théorie habermassienne du « *patriotisme constitutionnel* ». Celle-ci consiste dans la création d'une identité « post-nationale », qui ne serait pas déduite d'une

60 CJCE, 12 septembre 2006, *Espagne c/ Royaume-Uni*, C-145/04, *Rec.* 2006, p. I-7917.

61 Voir nos conclusions sur la citoyenneté de résidence développée *infra*, Section 2, § 1, B).

62 V. A. DIONISI-PEYRUSSE, *Essai sur une nouvelle conception de la nationalité*, Defrénois, Paris, 2008. Parallèlement à ces évolutions, la jurisprudence et la doctrine internationale tendent de plus en plus à considérer qu'une « quasi-nationalité » peut être consacrée au profit de l'individu étranger intégré dans son Etat membre d'accueil à travers les liens étroits qu'il y entretient. Cette affirmation n'est pas encore textuellement consacrée dans le Droit international public mais elle est défendue par une partie non négligeable de la doctrine. V. Sébastien TOUZE, « La "quasi-nationalité" – Réflexions générales sur une notion hybride », *R.G.D.I.P.*, 2011-1, pp.5-37. V. également Jean Yves CARLIER, « Les statuts juridiques alternatifs ou complémentaires à la nationalité », in *Droit international et nationalité*, Colloque de la S.F.D.I. (Poitiers), éd. Pedone, Paris, 2012, p.301-310.

63 V. Léonard MATALA-TALA, « Les droits fondamentaux et la citoyenneté de l'Union européenne », in *Les aspects juridiques de la construction politique européenne*, février 2014, p.447.

64 Alain DIECKHOFF, « De l'Etat-Nation à l'Etat multinational? », in *Droits fondamentaux et citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire*, M. COUTU, P. BOSSET, C. GENDREAU, D. VILLENEUVE (dir.), Thémis, 2005, p.45.

communauté historique, culturelle ou linguistique, mais d'« *un patriotisme constitutionnel* » à savoir de l'adhésion des citoyens aux valeurs de droits de l'Homme et à l'Etat de droit⁶⁵. Les citoyens ont alors un sentiment d'appartenance démocratique, et à l'identité nationale, « *fruit d'une conviction vécue et intériorisée* » vient se substituer l'« *identité civique* »⁶⁶.

Une autre alternative à l'Etat-Nation est proposée par K. RENNER, qui se fonde sur la dissociation de l'Etat et de la nation à travers la notion d'*Etat multinational*⁶⁷. Il peut apporter une réponse à la problématique des sociétés nationales hétérogènes, « *l'Etat multinational est l'antithèse de l'Etat national* »⁶⁸ dans la mesure où il se définit comme une entité plurinationale, pluriethnique. L'unité politique du pouvoir souverain de l'Etat se trouve alors dissociée de l'unité nationale des nations subordonnées. Mais la complexité de l'Etat-multinational rend son application concrète difficilement concevable d'où le constat qu'il n'est fait que d'approximations sur la réalité politique et constitutionnelle⁶⁹.

De toutes ces propositions découle alors la nécessité de s'adapter à la nature divergente de la citoyenneté européenne qui se présente différemment dans chaque Etat membre en fonction de sa culture et de son histoire, voire de sa langue. La citoyenneté européenne doit en ce sens être vue et lue comme une « *citoyenneté différenciée* »⁷⁰, indépendante du modèle de l'Etat-Nation. Afin de préserver la fonction d'intégration politique et sociale de la citoyenneté européenne, il est nécessaire de définir celle-ci à la lumière de ces nouvelles données. D'abord, il est indéniable que les immigrations internationales ont rendu cette citoyenneté une citoyenneté *transnationale, multiple*⁷¹ s'appliquant dans plusieurs Etats membres. Ainsi, la citoyenneté européenne moderne doit s'adapter à la multiplicité de son degré d'exercice par les ressortissants en fonction de leur appartenance à la communauté nationale (par la nationalité, la résidence prolongée et/ou habituelle). Ensuite, cette citoyenneté européenne est aussi *plurielle* en ce sens que les citoyens exercent leurs droits

65 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012, accessible à partir du site internet <http://www.theses.fr/2012BOR40052/document> consulté le 3 avril 2014, p.69.

66 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen, préc.*, p.180. L'auteur y cite une définition de l'identité civique : « *La composante civique (...) est en rapport avec une structure politique, l'Etat, qui peut être défini comme l'ensemble institutions des droits et des règles qui président à la vie politique d'une communauté* ».

67 Vlad CONSTANTINESCO, Stéphane PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 3ème édition, 2007, p.345.

68 Vlad CONSTANTINESCO, Stéphane PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel, préc.*, p.348.

69 *Ibid*, p.345.

70 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012, accessible à partir du site internet <http://www.theses.fr/2012BOR40052/document> consulté le 3 avril 2014, p.75.

71 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, soutenue le 17 novembre 2004, p.608. L'auteur y cite : « *elle (la citoyenneté européenne) constitue une nouvelle forme de citoyenneté (...) qui n'est ni nationale ni cosmopolite mais qui est multiple en ce sens que les identités, les droits et devoirs (...) associés à la citoyenneté s'expriment au travers une configuration toujours plus complexe d'institutions communautaires, d'Etats, de libres associations nationales et transnationales, de régions ou de regroupements de régions* ».

politiques à la fois au niveau national et au niveau européen. A ce titre, elle traduit la reconnaissance de l'appartenance des citoyens à la fois à leurs Etats membres respectifs et à l'Union européenne⁷². A cette citoyenneté politique et européenne doit correspondre des droits et devoirs⁷³ qui sont susceptibles de créer une identité collective au niveau européen. Il faut alors dépasser le cadre étatique pour créer ce sentiment d'appartenance au niveau européen, à travers des droits politiques « européanisés » que nous étudierons dans notre 2ème partie.

Pour conclure, tous ces arguments vont dans le sens du dépassement du cadre historique et traditionnel de l'Etat-Nation par la position de la citoyenneté européenne. Une nouvelle définition ou du moins une évolution dans la définition traditionnelle de la citoyenneté est souhaitable dans la mesure où il s'agit de prendre en considération les nouveaux liens complexes entretenus entre les Nations et les citoyens européens. C'est ainsi que des arguments tenant à la nécessité d'une forme de fédéralisme qui produit un droit supranational sont avancés par une partie de la doctrine⁷⁴.

Toutefois, la consécration de ce statut ne se détache pas totalement des références nationales et se développe en parallèle avec les liens nationaux. C'est ainsi que l'exigence d'une nationalité étatique comme condition préalable à l'accès à la citoyenneté européenne est maintenue.

§ 2. La citoyenneté superposée à la nationalité étatique

La crainte des Etats membres de l'Union de perdre leur souveraineté dans une matière qui leur est pourtant « réservée », la nationalité, a conduit les Traités européens ainsi que la Cour de Justice de l'Union à distinguer nettement les domaines de compétences entre l'ordre national et l'ordre européen. Il en a résulté un compromis selon lequel les Etats restent compétents dans la détermination des conditions d'octroi et du retrait de leur nationalité⁷⁵ mais ce faisant, ils doivent respecter le droit de l'Union.

Ainsi, l'affirmation selon laquelle l'Etat dispose de « la compétence de la compétence » concernant la détermination de sa nationalité, la condition *sine qua non* à l'accès à la citoyenneté de l'Union, demeure encore d'actualité. Elle est initialement consacrée par les Traités (A), et est confortée par la jurisprudence internationale et européenne (B).

72 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, préc., pp.75-76. L'auteur y décrit ce qu'il entend par une citoyenneté *multiple* et une citoyenneté *plurielle*. Il s'oppose par la même à la référence historique de l'Etat-Nation comme le seul cadre possible de la citoyenneté.

73 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen*, préc., p.181.

74 Voir nos conclusions sur la citoyenneté fédérale dans la 2ème partie de notre étude.

75 Voir Paul LAGARDE, Nationalité, *Répertoire de droit international*, Dalloz, Décembre 1998, p.10.

A) La consécration textuelle du principe par les Traités

Il s'agit notamment de souligner que la citoyenneté européenne est une citoyenneté de superposition par rapport à la nationalité : « *par le fait que la nationalité des Etats membres de l'Union est une condition de la citoyenneté ; par le fait aussi que la citoyenneté n'interfère en aucune manière avec la citoyenneté nationale qui demeure* »⁷⁶.

La condition de nationalité comme le critère unique d'accès à la citoyenneté européenne est initialement prévue par la jurisprudence de la Cour, dans l'arrêt *Van Gend en Loos*⁷⁷, qui énonce que : « la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, *et dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants* »⁷⁸.

Toutefois, elle a été officiellement consacrée par le Traité de Maastricht. Un tel choix visait bien évidemment à protéger les intérêts étatiques, notamment la souveraineté étatique quant à la détermination des conditions d'attribution de la nationalité.

Ainsi, « *le nouvel ordre juridique* » consacré dans cet arrêt visait le ressortissant qui est « *la personne physique rattachée à un Etat par un lien personnel, caractérisé par le double rapport d'allégeance à une autorité et d'appartenance à une communauté, fondements sociologiques de la nationalité* »⁷⁹. Le terme ressortissant renvoie alors au national de l'Etat. Cette jurisprudence est aussi suivie par la C.P.J.I.⁸⁰.

Concrétisée textuellement par le Traité de Maastricht, cette condition de nationalité préalable à la citoyenneté de l'Union est depuis lors reprise dans les Traités successifs. Est ainsi « *citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre* »⁸¹.

Il semble que cette formulation soit suffisamment claire pour en préciser les contours. Mais du fait de l'importance attachée à la souveraineté étatique, la nationalité relevant du champ personnel de chaque Etat, les Etats membres de l'Union ont insisté sur la nature subsidiaire de la

76 Jean-Denis MOUTON, « La citoyenneté de l'Union : passé, présent et avenir », *Conférence de l'Europa -Institut de l'Université de la Sarre, Sarrebruck*, 25 avril 1995, accessible en ligne à partir du site internet de l'Europa Institut de l'Université de la Sarre : <http://europainstitut.de/fileadmin/schriften/282.pdf>, dernière consultation effectuée le 9 avril 2014.

77 CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p.1.

78 *Ibid.*, p.23, souligné par nous.

79 Myriam BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p.122. L'auteur y fait référence à J.D. MOUTON, « Ressortissants communautaires », *Répertoire communautaire Dalloz*, 2000, p.1.

80 V. C.P.J.I., 25 mai 1926, *Certains intérêts allemands en Haute-silésie polonaise*, Série A, n°7, p.70 selon laquelle « *le terme ressortissant a également trait aux personnes physiques dont la situation juridique est déterminée par le lien personnel qui les unit à l'Etat* ».

81 Article 9 TUE et article 20, §1 TFUE (Ancien article 8 du TCE, devenu article 17 TCE avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam).

citoyenneté de l'Union dans une Déclaration interprétative jointe au Traité de Maastricht⁸². C'est en effet, au moment de l'introduction de ladite citoyenneté, que la Déclaration relative à la nationalité d'un Etat membre, annexée au Traité sur l'Union précise que : « *chaque fois que le traité instituant la Communauté européenne fait référence aux ressortissants des Etats membres, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel pays est uniquement réglée par référence au droit national de l'Etat concerné* »⁸³. Cette déclaration a été reprise par le Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992⁸⁴. Le Danemark a alors voulu que soit rappelé qu'« *aucune disposition du Traité sur l'Union européenne n'implique ni prévoit un engagement visant à créer une citoyenneté de l'Union au sens de citoyenneté d'Etat-Nation* ». Cette position danoise est reprise dans la décision relative à la Déclaration des chefs d'Etats qui réaffirme que : « *les dispositions de la deuxième partie du traité instituant la Communauté européenne, qui concerne la citoyenneté de l'Union, (...) ne se substituent en aucune manière à la citoyenneté nationale* »⁸⁵. Cela d'autant plus que cette décision traduit une confirmation de l'exclusivité de la compétence des Etats membres quant à l'attribution de la nationalité. On y lit notamment que : « *la question de savoir si un individu possède ou non la nationalité d'un Etat membre sera tranchée uniquement sur la base de la législation nationale de l'Etat concerné* »⁸⁶.

Cette exigence danoise est alors particulièrement intéressante d'une part, en ce qu'elle pose des limites à l'attribution de la citoyenneté et d'autre part, puisqu'elle met en exergue les garanties de la légitimité de la citoyenneté. Cette dernière se dissocie en effet de la nationalité, « et non en fusion avec elle »⁸⁷. La consécration formelle de cette Déclaration vient du Traité de Maastricht qui insère dans son article 17 CE⁸⁸, la mention selon laquelle « *la citoyenneté européenne complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* »⁸⁹. La mention « s'ajoute » et non plus « complète » vient d'ailleurs renforcer l'idée que le législateur européen a voulu accentuer la répartition des compétences entre les Etats membres et la Communauté (à l'époque) dans des domaines relatifs aux droits et devoirs dont un individu peut être investi à raison de sa nationalité⁹⁰. Cette mention est

82 Astéris PLIAKOS, « Citoyenneté », *Répertoire de droit communautaire Dalloz*, mars 2012, p.6.

83 Déclaration relative à la nationalité d'un Etat membre, *JO 1992*, C 191, p.98.

84 Conseil européen d'Edimbourg, *Conclusions de la Présidence, déclarations unilatérales du Danemark*, *Bull. CE*, 12-1992, partie B, Annexe 3, p.28. V. Myriam BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, *op. cit.*, p.168.

85 Décision concernant certains problèmes soulevés par le Danemark à propos du Traité Maastricht, *JOCE*, 31 décembre 1992, C 348, p.1.

86 *Ibid.* V. également Robert KOVAR et Denys SIMON, « La citoyenneté européenne », *Cahiers de droit européen*, Août 1993, p.290.

87 V. Alexandre EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012, p.764, accessible à partir du site : <http://www.theses.fr/2012BOR40052/document>.

88 Devenu article 20 TFUE.

89 Ancien article 17, paragraphe 1, CE.

90 Astéris PLIAKOS, « Citoyenneté », *Répertoire de droit communautaire Dalloz*, mars 2012, p.6. L'auteur se réfère à l'avocat général P. LEGER, qui avait dit, dans ses conclusions relatives à l'affaire *Kaur*, qu'il découle d'une telle

ensuite reprise par les Traités successifs pour souligner la complémentarité entre la nationalité et la citoyenneté de l'Union.

Ainsi, la qualité de citoyen est soumise à celle de national d'un Etat membre et la détermination d'une telle qualité reste du domaine réservé des Etats. C'est alors que la dichotomie de la répartition des compétences est tracée : il n'y a pas de nationalité commune européenne, la citoyenneté européenne demeure dépendante des Etats membres.

B) Le renforcement de la place exclusivement étatique par la jurisprudence internationale et européenne

La solution visant à respecter la souveraineté étatique est confortée par le droit international. En effet, non seulement la jurisprudence de la Cour internationale de Justice l'affirme mais les Conventions internationales reprennent également le principe.

A ce titre, le domaine réservé des Etats concernant la détermination de la nationalité est déjà posé par l'avis consultatif des *Décrets français sur la nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*⁹¹ qui dispose expressément que : « *La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux. C'est ainsi que dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principe, de l'avis de la Cour, comprises dans ce domaine réservé* ». Cette jurisprudence est poursuivie par la Cour. Notamment, elle rappelle dans l'affaire *Nottebohm*⁹² que : « *le droit international laisse à chaque Etat le soin de déterminer l'attribution de sa propre nationalité* ». Les exemples dans la jurisprudence de la Cour internationale allant dans le même sens peuvent être multipliés.

De plus, il ressort de l'article 1er de la Convention de la Haye de 1930 relative aux conflits de lois sur la nationalité ainsi que l'article 3, §1 de la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997 qu'« il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants ».

Cette approche est renforcée par une jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union, qui affirme cette tendance générale de la compétence exclusive des Etats membres dans la détermination de leurs conditions d'octroi de la nationalité. C'est ainsi que la Cour a affirmé dans

répartition des compétences que « *les rapports qu'un national entretient avec son Etat d'origine au sujet du droit d'entrée et de séjour doivent, en principe, demeurer du ressort de cet Etat* ». (Conclusions du 7 nov. 2000, pt. 27, 20 février 2001, *Kaur*, aff. C-192/99, Rec. I. 1237)

91 CPJI, arrêt du 7 février 1923, *Décrets nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, Rec. Série B, n°4, p.24.

92 CIJ, 6 avril 1955, *Nottebohm – 2ème phase (Liechtenstein c/ Guatemala)*, Rec. 1955, p.36.

l'affaire *Micheletti*⁹³ que : « *la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque Etat membre* »⁹⁴. Si la Cour a immédiatement nuancé cette affirmation par l'obligation de respect du droit communautaire, il n'en reste pas moins que les principes du droit international ne sont écartés que si les intérêts de la Communauté et ceux de ressortissants sont en cause⁹⁵.

L'affaire *Kaur*⁹⁶ va venir préciser l'importance attachée par les Etats à la détermination de la nationalité d'un individu. Madame Kaur, née au Kenya, est *citoyenne britannique d'outre-mer* soumis au *British Nationality Act* de 1981. Elle n'a pas le droit d'entrer et de séjourner au Royaume-Uni selon cette qualité. L'affaire est renvoyée devant le juge communautaire suite au refus adressé à la requérante par les autorités britanniques. Selon Mme Kaur, un Etat membre ne saurait définir ce qui est un ressortissant qu'en tenant compte du droit communautaire et dans le respect des droits fondamentaux. En contrepartie, le Royaume-Uni, soutenu par la plupart des Etats membres, rappelle que le droit international laisse l'exclusivité de la compétence de détermination des catégories de personnes qui doivent être considérées comme ses citoyens. Surgit alors la question de la compétence étatique pour définir la nationalité. De manière prudente, la Cour admet l'argument du Royaume-Uni en estimant qu'il est possible de définir plusieurs catégories de citoyens et d'indiquer ceux qui devraient être considérés comme des ressortissants britanniques parmi ces catégories. En effet, les déclarations unilatérales relatives à la nationalité du gouvernement britannique ont la valeur d'instrument d'interprétation aux yeux de la Cour⁹⁷, à ce titre elles doivent être prises en compte « en vue de déterminer le champ d'application *ratione personae* de ce dernier »⁹⁸. C'est ainsi que la déclaration de 1972 qui opère cette classification des personnes, et la déclaration de 1982 qui « *est une adaptation de la déclaration de 1972 requise par l'adoption, en 1981, d'une nouvelle loi sur la nationalité* »⁹⁹ viennent confirmer la position de la Cour. Cette dernière choisit donc de respecter la compétence étatique en matière d'attribution de la nationalité. La position de la Cour dans cette affaire a pu être critiquée quant à l'applicabilité du droit communautaire, et plus encore quant à la solution retenue. Ainsi, Yves GAUTIER a soutenu l'idée selon laquelle « *le droit communautaire est désormais compétent pour déterminer si le statut de british overseas citizens qui reconnaît à ces derniers la nationalité britannique, vaut reconnaissance, de ce fait, "de la*

93 CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, 369/90, *Rec.*, p. I, 4239.

94 *Ibid.*, point 10.

95 David RUIZE, « Nationalité, effectivité et droit communautaire », *R.G.D.I.P.*, 1993, pp.107-120, notamment p.114. L'auteur y fait une analyse approfondie de l'affaire *Micheletti*.

96 CJCE, 20 février 2001, *The Queen and Secretary of State for the Home Department c/ Manjit Kaur*, aff. C-192/99, *Rec.*, p.I-1237.

97 Anastasia ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p.24.

98 CJCE, 20 février 2001, *Kaur*, aff. C-192/99, *préc.*, point. 24.

99 *Ibid.*, point 26.

*nationalité d'un Etat membre" au sens des dispositions du traité »*¹⁰⁰. Mais cette interprétation critique de la décision est un cas isolé¹⁰¹ dans la doctrine. De ce fait, on ne s'attarde pas davantage sur la question.

On peut également multiplier les affaires dans lesquelles la Cour s'aligne sur le même raisonnement. Ainsi dans l'affaire *Zhu Chen*¹⁰², la Cour s'est contentée de rappeler la compétence exclusive de l'Irlande de déterminer ses nationaux suivant la règle *jus sanguinis* ou *jus soli*. Cela d'autant plus qu'en l'espèce, aucun Etat membre n'avait formellement remis en cause la légalité ou l'effectivité de la nationalité acquise.

En d'autres termes, la compétence exclusive des Etats quant à la détermination des conditions d'octroi de la nationalité est aussi bien ancrée dans les textes internationaux et européens que dans la jurisprudence internationale et européenne. Il convient à présent de soulever qu'un tel choix, bien que compréhensible dans ses raisons d'être n'est pas à l'abri des critiques.

Section II. Les difficultés posées par le critère exclusif de nationalité dans le développement d'une citoyenneté politique

Si la nationalité, critère exclusif d'accès à la citoyenneté européenne reste le choix formellement consacré par les Traités, elle n'est pas la seule envisageable. Surtout, dépendant des législations nationales, l'accès à la citoyenneté est à géométrie variable. De manière concomitante, les divergences de législations nationales débouchent sur une inégalité quant à l'accès aux droits découlant de la qualité de citoyen. A cela s'ajoute le soucis de protéger tous les résidents sur le territoire européen qu'ils soient ou non ressortissants européens. On reproche alors à ce critère de nationalité, son caractère très restrictif, excluant la possibilité d'apparition d'un droit européen sur la détermination des conditions d'octroi et de retrait de la citoyenneté (§ 1). Pour remédier à ces défauts, la jurisprudence récente va dans le sens de la reconnaissance d'un certain droit de regard de l'Union sur les conditions de retrait de la nationalité étatique (§ 2).

100 Yves GAUTIER, « Construction européenne : Citoyenneté de l'Union », *Europe*, avril 2001, p.9.

101 Myriam BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté*, op.cit., p.172.

102 CJCE, 19 octobre 2004, *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-200/02.

§ 1 Les reproches adressés au critère de nationalité exclusivement étatique

S'agissant des reproches adressés à ce critère, ce critère est considéré comme étant rigide notamment en ce qu'il ne traduit pas la diversité des modes d'attribution de nationalité étatique et différencie ainsi l'accès à la citoyenneté en fonction de l'Etat membre en question (A). La doctrine préoccupée par la question est même allée jusqu'à proposer une alternative à la nationalité comme critère d'accès à la citoyenneté : le critère de la résidence (B). Bien que cette alternative reste théorique pour l'instant, elle mérite d'être mentionnée puisqu'elle embrasse une partie non négligeable du territoire européen. Sa consécration reviendrait en effet, à reconnaître un statut aux résidents non européens mais intégrés sur le territoire des pays d'accueil.

A) L'inégal accès à la citoyenneté en raison de la diversité des législations nationales

De la diversité des législations étatiques relative à l'attribution de la nationalité découle une incertitude quant aux conditions d'accès à la citoyenneté européenne. Ainsi certains Etats membres octroient leur nationalité suivant le principe du droit du sang (*jus sanguinis*) alors que d'autres donnent la priorité au principe du droit de sol (*jus soli*) suivant leurs traditions historiques, culturelles etc. Cette diversité entraîne des divergences « *irréductibles* »¹⁰³ au niveau européen.

Ainsi, par exemple la volonté de maintenir des liens culturels et identitaires forts à travers une langue commune a conduit des pays comme le Brésil, le Portugal et l'Espagne à faciliter l'accès à leurs nationalités pour les ressortissants étrangers parlant leurs langues officielles¹⁰⁴ et/ou partageant une histoire commune. Ces pays ont adopté un processus d'octroi de la nationalité qui dépasse le mécanisme classique répandu dans le monde, avec des conditions préalables telles que la filiation ou le droit du sang nécessaires à la naturalisation, en faisant émerger des critères nouveaux.

A ce titre, si le Portugal consacre principalement le *jus sanguinis* en considérant comme portugais les enfants nés des parents portugais, le *jus soli* est aussi reconnu aux enfants nés au Portugal des parents étrangers si ceux-ci ont leur résidence habituelle au pays depuis au moins dix ans, délai réduit à six ans, si les parents sont des ressortissants lusophones¹⁰⁵.

103 Myriam BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 306.

104 *Ibid.* p.308.

105 Rainer BAUBOCK, Eva ERSBOLL, Kess GROENENDIJK, Harald WALDRAUCH, *Acquisition and Loss of Nationality*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, p.129. L'auteur y analyse toute une série de législations nationales dont celle portugaise et conclut que « *children born in Portugal to foreign parents can be registered as nationals immediately after birth if one parent has had six years (for nationals of states with Portuguese as official language) or ten years (all other nationalities) of residence* ». Pour l'analyse complète et actualisée des législations

Parallèlement à la différenciation des modes d'acquisition de la nationalité, les droits liés à cette dernière divergent aussi. Ainsi, le premier alinéa de l'article 15 de la Constitution portugaise affirme que les étrangers résidant au Portugal jouissent des mêmes droits que les citoyens portugais sauf pour les droits politiques (notamment le droit de vote). Cependant, une exception est prévue sur la communauté de la langue portugaise puisque l'alinéa 2 de même article rajoute qu'« *une loi peut, sous réserve de réciprocité, accorder aux citoyens des Etats de langue portugaise qui sont résidents permanents au Portugal certains droits dont ne disposent pas les étrangers* ». Cette exception renvoie notamment au droit de vote aux élections locales ainsi que le droit d'éligibilité¹⁰⁶.

Le Traité d'amitié et de consultation conclu entre le Brésil et le Portugal en illustre un autre exemple intéressant dans la mesure où il semble être un traité bilatéral¹⁰⁷ propre du monde lusophone. Il consacre notamment l'égalité de traitement des droits pour les ressortissants de deux Etats, y compris les droits politiques.

De la même manière, l'Espagne a signé avec plusieurs pays d'Amérique latine des traités d'amitié et de coopération afin de réduire le délai de résidence préalable nécessaire à la naturalisation de dix ans à deux ans pour les nationaux des pays ibéro-américains¹⁰⁸. Le droit de vote aux élections municipales est alors reconnu aux ressortissants de ces pays. Toujours, concernant l'Espagne, la notion de « nationalité alternative », née de la dette de ce pays envers les descendants des exilés espagnols, suite à la Guerre civile (1936 – 1939), permet de demander la nationalité espagnole¹⁰⁹.

Si les dispositions relatives à l'époque coloniale ont été abrogées et supprimées du Code Civil¹¹⁰, la France, toujours marquée par son histoire coloniale, reste attachée à promouvoir sa langue officielle et prévoit en sus des conditions habituelles d'accès à la nationalité posées dans le Code civil, des assouplissements. Les conditions de la naturalisation sont notamment assouplies en fonction de la maîtrise de la langue française et du lien de proximité entretenu avec la culture et l'histoire française. Il en va ainsi de l'article 21-20 du Code civil selon lequel: « *Peut être naturalisée sans condition de stage la personne qui appartient à l'entité culturelle et linguistique*

étatiques relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité voir Institut Européen de Florence, Centre Robert Schuman, European Union Democracy Observatory on Citizenship, <http://eudo-citizenship.eu>.

106 Sébastien TOUZE, « La "quasi-nationalité" – Réflexions générales sur une notion hybride », *R.G.D.I.P.*, 2011-1, p.35.

107 Tratado de amizade, de cooperação e de consulta, Porto Seguro, 22 avril 2000, Diário da República portuguesa, I Série – A, n° 287, de 14 de Dezembro de 2000. Voir Marie-Pierre LANFRANCHI, « Les notions de nationalité et citoyenneté interrogées par le droit international public », in *Nationalité et citoyenneté*, M.P LANFRANCHI, Olivier LECUCQ, Dominique NAZET-ALLOUCHE (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, p.59.

108 Myriam BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, préc., p. 309.

109 Sébastien TOUZE, « La "quasi-nationalité" – Réflexions générales sur une notion hybride », *op.cit.*, p.36.

110 Notamment, l'article 21-19, alinéa 5 du Code civil était relatif à l'accès à la nationalité française des anciens ressortissants des territoires et des Etats sur lesquels la France a exercé sa souveraineté ou sa tutelle. On n'exigeait pas de ces derniers l'épuisement du délai des cinq ans sur le territoire pour la demande de naturalisation. Mais cet article a été modifié avec la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 et article 82 JORF 25 juillet 2006.

française, lorsqu'elle est ressortissante des territoires ou Etats dont la langue officielle ou l'une des langues officielles est le français, soit lorsque le français est sa langue maternelle, soit lorsqu'elle justifie d'une scolarisation minimale de cinq années dans un établissement enseignant en langue française»¹¹¹. Le délai de cinq ans de résidence sur le territoire français n'est alors pas exigé de l'étranger qui entretient des liens étroits avec la société française, à travers l'éducation linguistique et culturelle dont il a bénéficié.

Les exemples de différences des conditions d'attribution de la nationalité peuvent être multipliés, cette grande divergence des législations nationales en matière de nationalité en témoigne ainsi que : « *l'Union ne dispose pas d'une définition unique de sa citoyenneté, mais d'une variété de 27 définitions* »¹¹².

A ce défi de déterminer les citoyens européens en l'absence d'une législation commune européenne, s'ajoute également l'absence d'une définition européenne et exhaustive des titulaires du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen. Il en découle alors une certaine liberté des Etats membres qui doivent toutefois respecter le droit de l'Union dans la détermination de leur corps électoral. Cela pose le problème d'une *représentation démocratique des citoyens européens* au Parlement européen. La jurisprudence européenne en témoigne¹¹³ ; les non-nationaux peuvent se voir attribuer la qualité d'électeurs au Parlement européen suivant les règles étatiques de chaque Etat membre. Ainsi, la CJCE a admis que, dans l'inexistence d'une définition du corps représenté au Parlement européen qui serait exclusivement réservé aux citoyens de l'Union, « *la détermination des titulaires du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ressortit à la compétence de chaque Etat membre dans le respect du droit communautaire* »¹¹⁴. Le Royaume-Uni était alors en droit d'attribuer le droit de vote au Parlement aux ressortissants de *Commonwealth* (non européens). Selon la doctrine, la position de la Cour s'explique par le souci de respecter la tradition constitutionnelle du Royaume-Uni, qui confère aux citoyens du *Commonwealth* ce droit de vote aux élections nationales, aussi bien sur le territoire britannique, que sur le territoire du Gibraltar. Le critère de résidence sur le territoire britannique est alors un fondement en droit national pour l'accès à la citoyenneté politique britannique et ceci est transposé au niveau des

111 Les articles du Code Civil sont accessibles à partir du site internet *Legifrance.gouv.fr*.

112 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012, *préc.*, p.783. Actuellement, elle dispose « d'une variété de 28 définitions ».

113 Voir respectivement les affaires CourEDH, 18 février 1999, *Matthews c/ Royaume-Uni*, Req. n° 24833/94 et CJCE, grande chambre, 12 septembre 2006, *Royaume d'Espagne c/ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord*, C-145/04, *Rec.* 2006, p. I-7917. Pour l'analyse comparative de ces affaires, Voir également Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012, *préc.*, pp.793-805.

114 CJCE, grande chambre, 12 septembre 2006, *Royaume d'Espagne c/ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord*, C-145/04, *Rec.* 2006, p. I-7917, pt. 78.

élections européennes. C'est donc la situation particulière de la population de Gibraltar qui est prise en compte et non pas la consécration d'« *une citoyenneté cosmopolite* »¹¹⁵ ouverte au plus grand nombre sur le territoire européen. En d'autres termes, en vertu de l'obligation de respecter l'identité constitutionnelle des Etats membres, ces derniers demeurent libres quant à l'application de leur approche constitutionnelle étatique pour la définition du corps électoral au Parlement.

D'une telle compétence partiellement étatique ressort, une fois de plus, une incertitude quant à l'accès aux droits liés à la qualité de citoyen européen. En effet, le suffrage au Parlement européen est un droit politique lié à cette qualité de citoyen européen mais il peut être différencié en fonction de l'Etat membre dans lequel il est exercé. Une telle limitation résulte notamment de l'approche pluraliste de la citoyenneté en ce sens que la question des titulaires des droits politiques est réglée par l'Union dans le respect des identités nationales et constitutionnelles d'où un tel accès différencié aux droits politiques d'un Etat membre à l'autre. Certains ouvrent ce droit aux non-nationaux en se fondant sur leur identité constitutionnelle, d'autres non.

Par conséquent, pour la Cour : « *that statement (about the fundamental status of EU citizens) does not necessarily mean that the rights recognised by the Treaty are limited to citizens of the Union. This implies there is a distinction between the formal status of being an EU citizen, and having a citizenship right. EU citizenship is indeed not necessarily exclusive : also non-citizens can enjoy citizenship rights* »¹¹⁶.

De ce fait, le respect de l'identité constitutionnelle par l'Union a pu être abordé sous deux angles différents ; soit comme un obstacle à la construction d'un corps politique unitaire, soit au contraire, l'essence même de la citoyenneté européenne qui est de nature politique plurielle et non pas isolée des démocraties nationales. Ainsi, une partie de la doctrine considère que ce principe constitue une limite constitutionnelle à la construction d'un corps politique unique au niveau européen, autonome par rapport aux corps politiques nationaux. Au contraire, nombreux sont ceux qui considèrent que le respect de l'identité constitutionnelle est révélateur de la construction européenne¹¹⁷. Cette identité politique et constitutionnelle des Etats membres reflète notamment la nature de la citoyenneté européenne, qui est construite comme « *le vecteur d'une communauté politique plurielle, et non pas comme le vecteur d'un sujet politique démocratique de légitimation*

115 Laurence BURGORGUE-LARSEN, « L'identité de l'Union européenne au cœur d'une controverse territoriale tricentenaire », *R.T.D.E.*, 43 (1), janv.-mars 2007, p.31.

116 Jan Herman REESTMAN, Leonard BESSELINK, « Editorial : Dynamics of European and national citizenship : inclusive or exclusive? », *European Constitutional Law Review*, n°3, 2007, p.2. L'auteur y défend *inclusive citizenship* au sens que les tendances nationalistes et souverainistes des Etats membres empêcheraient le développement d'une citoyenneté solidaire avec les non-citoyens européens.

117 V. par ex. Jean-Denis MOUTON « Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle des Etats membres de l'Union européenne », in *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, L'Union européenne : Union de droit, Union des droits*, Paris, Pedone, 2010, p.151.

de l'Union unitaire et autonome »¹¹⁸.

Cependant, c'est l'équilibre actuel entre la diversité des conceptions nationales en matière d'accès aux droits découlant de la citoyenneté et la définition variée du champ d'application personnel du corps électoral au Parlement européen qui est critiquable. Puisque cet équilibre « affecte de manière trop importante l'égalité dans l'accès et dans l'exercice du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen »¹¹⁹.

On a donc souligné le fait que les divergences entre les législations des Etats membres quant à l'accès à la nationalité, condition préalable de la citoyenneté européenne, entraîne aussi des différences des modes d'accès à cette citoyenneté et aux droits qui y sont attachés. Ainsi, devenir le national d'un certain nombre d'Etat membre est rendu plus facile¹²⁰ par leur législation nationale tandis que d'autres Etats membres restent plus fermes sur la question. A terme, il pourrait même en résulter un certain *forum shopping* en choisissant tel Etat membre pour la demande de naturalisation¹²¹ ou du droit de séjour¹²², les ressortissants d'Etat tiers seront favorisés suivant la législation nationale et auront tendance à choisir cet Etat et sa nationalité pour accéder à la citoyenneté européenne.

De même, l'absence de règles uniformisées au niveau européen laisse le soin aux Etats membres de déterminer le corps électoral pour le Parlement européen. Or, l'accès égal à la citoyenneté européenne et donc aux droits qui en découlent, notamment du « droit de représentation démocratique au Parlement »¹²³ est un des arguments de la légitimation européenne, réponse au déficit démocratique de l'Union. Il faut alors remédier à cette inégalité. Pour cela, plusieurs propositions ont été avancées telle que l'harmonisation des législations nationales pour l'accès à la nationalité. Mais, à l'heure actuelle, elle s'avère difficilement concevable¹²⁴, d'où une

118 EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012, *préc.*, p.812.

119 *Ibid.*

120 Philippe BLACHER, « Les aspects juridiques de la citoyenneté européenne », in *Vers une citoyenneté européenne*, Lydie PFANDER-MENY, Jean-Guy LEBEAU (*dir.*), CRDP de l'Académie de Dijon – 2000, p.88. L'auteur y illustre que : « le droit de la nationalité varie en fonction des Etats. Il est ainsi plus facile d'acquérir la nationalité néerlandaise que la nationalité allemande. Ce qui implique concrètement que la citoyenneté européenne sera plus facilement accordée à un Turc résidant à Amsterdam qu'à un Turc résidant à Berlin dans la mesure où l'acquisition de la nationalité d'un Etat membre de l'Union entraîne automatiquement l'acquisition de la citoyenneté européenne ».

121 Voir nos conclusions ci-dessus sur les Etats tels que le Portugal, l'Espagne et le Brésil.

122 Voir l'arrêt du 19 octobre 2004, *Kunquian Catherine Zhu, Man Lavette Chen c/ Secretary of State Department*, aff. n° C-200/02. Dans cette affaire, le fait que Mme Chen ait eu l'intention frauduleuse de venir s'installer en Irlande avant la naissance de sa fille, pour que celle-ci ait la nationalité irlandaise (droit du sol) et qu'en tant que la personne en charge, Mme Chen puisse aussi avoir droit au séjour n'a pas empêché la Cour d'accorder ledit droit au séjour à cette mère.

123 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012, *préc.*, p.787.

124 Anastasia ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union*

autre proposition concernant le critère de la résidence comme critère d'accès à l'Union politique plutôt que la nationalité étatique. C'est cette position qui retiendra notre attention.

B) La résidence, alternative théorique à la nationalité comme critère d'accès à la citoyenneté européenne¹²⁵

Une partie de la doctrine, déçue par le renvoi systématique aux droits internes pour la détermination de citoyen européen, propose de dissocier la nationalité et la citoyenneté¹²⁶ notamment afin de garantir l'accès égal au statut et aux droits rattachés à la citoyenneté. Il s'agit surtout de répondre au paradoxe actuel qui découle de l'établissement d'une citoyenneté européenne, définie par des règles purement étatiques. En effet, l'Union n'est pas maître de la définition de ses propres citoyens, et est soumise aux droits étatiques de la nationalité pour ce faire. Ainsi, une partie des citoyens européens n'est pas représentée au Parlement européen suivant les législations nationales, parallèlement une autre partie constituée des ressortissants de pays tiers résidant en Europe est exclue de manière systématique du cercle des citoyens de l'Union à raison du fondement étatique de la nationalité.

Ainsi, la citoyenneté politique européenne exclut les ressortissants des Etats tiers et ne profite qu'aux seuls nationaux des Etats membres. Or, une telle exclusion fondée sur la nationalité n'est pas justifiée dès lors que certains droits sont déjà reconnus au profit des individus étrangers, tels que les droits sociaux¹²⁷.

En outre, l'adoption d'un concept autonome et purement européen va non seulement permettre de laisser la compétence étatique concernant la nationalité intacte mais aussi de confier à l'Union la compétence de déterminer son propre champ d'application personnel¹²⁸. La vocation traditionnelle égalitaire de la citoyenneté de l'Union serait alors retrouvée au niveau européen puisque les conditions d'accès à celle-ci seront égalitaires et identiques sur tous les Etats membres¹²⁹, indifféremment de leurs législations nationales. Une telle approche n'est pas dépourvue de tout fondement puisqu'au-delà des droits sociaux, certains droits politiques sont déjà reconnus

européenne, Bruylant, Bruxelles, 2007, p.26.

125 Marie José GAROT, *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 1999, Chapitre IV : La résidence comme critère d'accès à la citoyenneté de l'Union, pp.267 et s.

126 *Ibid.*, p.304.

127 Sandrine MAILLARD, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, PUAM, Aix-en-Provence, 2008, pp.422-423.

128 *Ibid.*, p.319.

129 Anastasia ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, préc.*, p.28.

aux résidents sur le territoire d'un Etat membre. Ces résidents, intégrés à la société européenne, et qui sont concernés par les droits et obligations de celle-ci. On se réfère aux droits de pétition et de s'adresser au médiateur européen, qui sont ouverts à tous les résidents du territoire européen¹³⁰. Ces droits inscrits à l'article 21 du TFUE renvoient aux articles 194 et 195 relatifs au « *citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre* ». Pour une partie de la doctrine, « *le fait d'avoir placé ces droits au sein du chapitre relatif à la citoyenneté annonce l'ouverture des droits politiques aux ressortissants des Etats tiers, c'est-à-dire une redéfinition des contours de la citoyenneté politique, se détachant de la nationalité des Etats membres* »¹³¹. De plus, la Cour de Justice a admis dans l'affaire *Espagne c/ Royaume-Uni* du 12 septembre 2006¹³² que le droit de vote pouvait être accordé par un Etat membre à des ressortissants des pays tiers présentant des liens étroits avec cet Etat membre. La volonté d'une évolution dans le sens de la dissociation entre la citoyenneté politique et la nationalité est ainsi exprimée. Cette évolution ne se ferait pas sans passer par l'établissement d'« *une citoyenneté politique de résidence* »¹³³. En fonction notamment du niveau de l'intégration de l'individu étranger en prenant en compte le nombre d'années qu'il a passé sur le territoire de l'Union, les relations familiales, socio-culturelles, éducatives etc. nouées sur ce dernier, dans l'ensemble en faisant référence à un faisceau d'indices, la citoyenneté politique européenne rattachée à la résidence ouvrira l'accès égalitaire aux droits politiques à tous les citoyens (européens ou non) résidant sur le territoire européen. Le séjour, un critère objectif par rapport à la notion subjective de nationalité¹³⁴, est également appuyé par les juristes internationalistes¹³⁵.

Cependant, si les auteurs et les Traités font référence à cette notion, l'absence d'une définition précise et uniforme est un des problèmes juridiques de ce critère¹³⁶. En effet, la

130 Article 21 TFUE dispose que « *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. (...) ».

131 Sandrine MAILLARD, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, PUAM, Aix-en-Provence, 2008, p.424.

132 CJCE, 12 septembre 2006, *Espagne c/ Royaume-Uni*, C-145/04, *Rec.* 2006, p. I-7917. Voir Nicolas CARIAT, « La nationalité en droit de l'Union européenne : différences de traitement et protection », in *Droit international et nationalité*, Colloque de la S.F.D.I.(Poitiers), Ed. Pedone, Paris, 2012, p.428. L'auteur y développe l'*inclusion par extension* aux ressortissants des pays tiers de droits reconnus aux ressortissants des Etats membres. Il défend alors que les individus étrangers résidant sur le territoire européen disposent des droits indépendamment de leur nationalité.

133 Sandrine MAILLARD, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne, préc.*, pp.428-429.

134 Ulf BERNITZ, Hedvig LOKRANTZ BERNITZ, « Les droits de l'homme et l'identité européenne : le débat relatif à la citoyenneté européenne », in *L'union Européenne et les Droits de l'Homme*, P. ALSTON (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2001, p.545.

135 Voir Sébastien TOUZE, « La "quasi-nationalité" - Réflexions générales sur une notion hybride », *R.G.D.I.P.*, 2011-1, pp.5-37. L'auteur y développe objectivation de la nationalité, une « nationalité effective » qui serait établie à travers un faisceau d'indices dont la résidence prolongée dans l'Etat membre d'accueil.

136 Myriam BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p.329. Voir également Marie José GAROT, *La citoyenneté de l'Union européenne, préc.*, p.318.

Commission, dans une recommandation de 1963, a formulé pour la première fois ce qu'elle entend par la « résidence normale »¹³⁷ à l'occasion de l'application du régime de l'importation temporaire aux véhicules routiers privés. Au premier alinéa de cette recommandation, elle précise qu'en cas de pluralité de résidence du propriétaire du véhicule dans plusieurs Etats, celui-ci est « *réputé avoir sa résidence normale dans celui des pays où il possède son domicile familial, à condition qu'il y retourne une fois par mois au moins* ». La résidence normale assimilée au domicile se détermine entre autres en fonction des liens personnels, familiaux et non professionnels¹³⁸ et la condition de durée de la résidence (« au moins une fois par mois ») sert à établir l'idée d'une certaine continuité de séjour.

En 1975, la Commission fait référence à la « résidence principale », à l'occasion de la proposition d'une directive « relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport »¹³⁹. Prévue afin d'établir la résidence principale, son article 7 disposait que : « *les personnes physiques établissent le lieu de leur résidence au moyen de leur passeport, de leur carte d'identité ou à défaut de toute autre pièce d'identité reconnue valable par l'Etat membre d'importation* ».

Finalement ce seront les directives 83/182/CEE et 83/183/CEE du Conseil du 20 mars 1983¹⁴⁰ sur les franchises fiscales relatives à l'importation de moyens de transport qui vont donner une définition du terme « résidence normale ». Il s'agit du « *lieu où une personne demeure habituellement, c'est-à-dire pendant au moins 185 jours par année civile, en raison d'attaches personnelles ou professionnelles, ou, dans le cas d'une personne sans attaches professionnelles, en raison d'attaches personnelles, révélant des liens étroits entre elle-même et l'endroit où elle habite* »¹⁴¹.

La même définition va être reprise non pas de manière générale de sorte à donner une définition uniforme et européenne mais dans des domaines précis¹⁴². Ainsi, le droit primaire de

137 Recommandation 63/119/CEE de la Commission adressée aux Etats membres relative à la détermination de la notion de « résidence normale » pour l'application, dans les relations entre les Etats membres, du régime de l'importation temporaire aux véhicules routiers privés, *J.O.C.E.*, n° L27/370, 20 février 1963.

138 Marie José GAROT, *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 1999, p.325.

139 Proposition de la directive « relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport », *J.O.C.E.* n° C 267/8, 21 novembre 1975.

140 Directive 83/182/CEE du Conseil du 28 mars 1983, « relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport », *J.O.C.E.* n° L105, 23 avril 1983 ; Directive 83/183/CEE du Conseil du 28 mars 1983, « relative aux franchises fiscales applicables aux importations définitives de biens personnels des particuliers en provenance d'un Etat membre », *J.O.C.E.* n° L105, 23 avril 1983.

141 Article 7 de la Directive 83/182/CEE et article 6 de la Directive 83/183/CEE en disposent ainsi.

142 V. Myriam BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, préc. p. 332-338. Elle y énumère un certain nombre de Règlements et de Directives qui, à partir de la définition de la résidence, vont déterminer leur champ d'application territorial.

l'Union, notamment à travers les droits politiques précédemment cités (le droit de la pétition et le droit de s'adresser au médiateur découlant de l'article 21 TFUE), ne définit pas la notion de résidence afin probablement de laisser une marge de manœuvre aux instances nationales dans l'interprétation de celle-ci.

S'agissant des droits internes, la situation n'est pas moins compliquée puisque la notion de résidence emprunte à plusieurs branches de droit, aussi bien du droit public que du droit privé, et peut même parfois être confondue avec la notion de domicile. Ainsi, une définition donnée en Droit international privé selon le droit français¹⁴³ ne correspondra pas à une autre définition donnée dans un autre domaine.

Quant à la jurisprudence européenne plus particulièrement, notamment celle de la Cour de Justice, la première occasion pour celle-ci de se prononcer sur la condition de résidence s'est présentée en 1973 dans l'affaire *Angenieux*¹⁴⁴. La Cour a énoncé les critères pertinents pour déterminer la législation applicable en matière de sécurité sociale à un commerçant français qui travaillait en Allemagne. Il en ressort un certain nombre de critères comme « *la durée de résidence, (...) la stabilité et la continuité (de celle-ci), l'intentionnalité et l'apparence* »¹⁴⁵ qui doivent être pris en compte pour apprécier le critère habituel de résidence. Elle retient que la résidence du commerçant est établi « *dans le lieu où il établit le centre permanent de ses intérêts et où il retourne dans l'intervalle de ses tournées* »¹⁴⁶. Repris ultérieurement par celle-ci, le critère de résidence habituelle va surtout être lié à l'élément intentionnel, pour pouvoir faire coïncider la résidence juridique avec la réalité effective. Ainsi, dans l'affaire *Schäfflein*¹⁴⁷ de 1988, la Cour a rejeté l'interprétation quantitative de la durée de résidence faite par la Commission à l'occasion de la définition de l'article 7-1 de la directive de 1983 sur l'importation temporaire de certains moyens de transport¹⁴⁸. Non seulement la durée de résidence mais également l'intention de s'y installer doivent alors être prises en compte.

Cela serait finalement un arrêt de 2001, *Paraskevas Louloudakis contre Elliniko Dimosio*¹⁴⁹

143 Voir Anne RICHEZ-PONS, *La résidence en droit international privé (conflits de juridictions et conflits de lois)*, présentée et soutenue publiquement le 9 juillet 2004, *Université Jean-Moulin, Lyon III*, p.90. Selon cette dernière, au cœur de la résolution des conflits de juridictions et des conflits de lois, la résidence est une notion de fait contrairement à celle de domicile, qui est une notion de droit, définie précisément par la loi (v. article 120 du Code civil). Ainsi, « *la résidence exprime une proximité purement matérielle, elle est au lieu où une personne demeure effectivement* » tandis que « *le domicile est le lieu où la personne est censée être présente aux yeux de la loi, qu'elle y soit en réalité ou qu'elle ne s'y trouve pas* ».

144 CJCE, 12 juillet 1973, *Angenieux*, aff. n° 13/73, *Rec.* 1973.

145 Voir les Conclusions de l'Avocat général TRABUCCHI dans l'affaire *Angenieux*.

146 CJCE, 12 juillet 1973, *Angenieux*, aff. n° 13/73, *Rec.* 1973, p.935, point 32.

147 CJCE, 14 juillet 1988, *Schäfflein*, aff. n° 284/87, *Rec.*, p.4475.

148 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen*, soutenue le 14 décembre 2009, Université Nancy 2, p.135.

149 CJCE, 12 juillet 2001, *Paraskevas Louloudakis contre Ellinio Dimosio*, aff. n° C-262/99, *Rec.* 2001, p. I-5547.

qui va donner les critères précis d'une résidence personnelle. Ainsi, « *la présence physique de celle-ci (à savoir la personne physique), celle de membres de sa famille, la disposition d'un lieu d'habitation, le lieu de scolarité effective des enfants, le lieu d'exercice des activités professionnelles, le lieu de situation des intérêts patrimoniaux, celui des liens administratifs avec les autorités publiques et les organismes sociaux, dans la mesure où lesdits éléments traduisent la volonté de cette personne conférer une certaine stabilité au lieu de rattachement, en raison d'une continuité résultant d'une habitude de vie et du déroulement de rapports sociaux et professionnels normaux* »¹⁵⁰. Cette notion autonome de résidence propre au droit européen, pourrait servir de base à une citoyenneté de résidence envisageable dans un futur proche¹⁵¹.

Actuellement, il semblerait qu'il y ait une récente tendance de la Cour à favoriser le critère de la résidence s'agissant des travailleurs étrangers de longue durée pour étoffer leurs droits sur le territoire européen. En effet, dans des catégories de migrants bien déterminés, les droits reconnus à leur profit seraient bien plus étendus que ceux reconnus au profit des migrants « ordinaires ». Cette condition dépend notamment du fait qu'ils aient noué des relations étroites avec l'Etat membre d'accueil, démontrées à travers la résidence de longue durée parmi d'autres critères, et prouvées par leur statut de ressortissant d'un Etat tiers associé. Telle est la conclusion d'une partie de la doctrine¹⁵² qui défend que la Cour adopte une lecture favorable visant à intégrer le travailleur turc dans l'Etat membre d'accueil à la lumière de l'Accord d'Ankara¹⁵³. Ainsi, l'Accord de 1963 permet « *d'assurer un traitement analogue du ressortissant turc au travailleur ressortissant d'un Etat membre* »¹⁵⁴ en conférant des droits spécifiques aux travailleurs turcs tels que le droit d'accès au marché du travail renforcé avec la durée de séjour, les droits sociaux et des garanties en cas d'expulsion¹⁵⁵. Cette perspective *assimilationniste* de la Cour visait alors « *un rapprochement entre les droits des ressortissants d'Etat tiers liés à la Communauté par un accord d'association et les droits des citoyens de l'Union* »¹⁵⁶, notamment en matière des mesures d'éloignement prises à l'égard de ceux-ci.

Toutefois, si cette tendance *assimilationniste* des ressortissants turcs aux citoyens de l'Union peut aller très loin, « *elle n'est jamais complète, puisque la Turquie n'est pas un Etat membre de*

150 CJCE, 12 juillet 2001, *Paraskevas Louloudakis contre Ellinio Dimosio*, préc., point 55.

151 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen*, soutenue le 14 décembre 2009, préc., p.136.

152 Vahit POLAT, « Le glissement de la politique jurisprudentielle de la Cour de Justice à l'égard des travailleurs turcs », *Europe* 2012, n° 8-9, comm. 9, p.7.

153 Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, *J.O.C.E.* n° 217, 29 décembre 1964, pp. 3686-87.

154 Vahit POLAT, « Le glissement de la politique jurisprudentielle de la Cour de Justice à l'égard des travailleurs turcs », préc., p.8.

155 Patrick DOLLAT, *La citoyenneté européenne. Théories et statuts*, Bruylant, 2008, pp.351-352.

156 Denys SIMON, « Ordre public », *Europe* 2005, comm. 290, p.21.

l'Union »¹⁵⁷. Il y a donc des limites à cette égalité de traitement par rapport aux citoyens européens. Un arrêt récent *Ziebell* du 8 décembre 2011¹⁵⁸ en témoigne d'ailleurs. Dans cette affaire, un ressortissant turc se valait de la directive 2004/38 pour s'opposer à une mesure d'éloignement prise à son encontre. Selon lui, cette directive relative au droit des citoyens de l'Union et des membres et leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres devait également être appliquée aux ressortissants turcs par analogie. Or, la Cour de Justice a jugé qu'en raison des différences des situations entre les ressortissants turcs et les ressortissants des Etats membres, le régime de protection contre l'éloignement dont bénéficie le citoyen de l'Union ne pouvait être appliqué au travailleur turc. En effet, ladite directive et les garanties en découlant ne concernent que les citoyens de l'Union, elles ne peuvent être transposées dans le chefs des ressortissants d'Etat tiers soient-ils associés ou non. Ainsi, elle se dirige vers une interprétation « *minimaliste* »¹⁵⁹ de l'Accord d'Ankara en considérant qu'il a « *une finalité exclusivement économique* »¹⁶⁰.

A cet égard, cette approche minimaliste est critiquable en ce que le préambule de l'Accord met l'accent sur la détermination des parties contractantes « *à établir des liens de plus en plus étroits entre le peuple turc et les peuples réunis au sein de la Communauté économique européenne* ». La qualité de partie contractante initiale de la CEE, ne saurait à elle-même suffire à déterminer la nature économique ou non de l'association. Cela d'autant plus que la vocation de pré-adhésion de la Turquie à l'Union suite à cet accord d'association est balayée à travers sa qualification « *d'une finalité exclusivement économique* »¹⁶¹.

En d'autres termes, « *It is always difficult to define the general objective of an international agreement in one word or one sentence and it is not unwise to think twice before doing so. Agreements are more often than not the result of political compromise reflecting different approaches and aspirations by the Contracting Parties* ». C'est la raison pour laquelle « *The Court's assertion that the Association Agreement pursues a purely economic objective is (...) not convincing* »¹⁶². Au-

157 Marc MARESCHEAU, « L'Accord d'Ankara revisité. Quelques réflexions sur les relations entre l'Union européenne et la Turquie », in *Turquie et Union européenne : Etat des lieux*, Baptiste BONNET (dir.), Bruylant, 2012, p.63.

158 Voir CJUE, 8 décembre 2011, *Nural Ziebell c/ Land Baden-Württemberg*, aff. C-371/08. L'affaire est notamment lue comme « *une différenciation nette du citoyen européen et du ressortissant d'Etat tiers associé* » par V. MICHEL. Voir Valérie MICHEL, « Différenciation nette du citoyen européen et du ressortissant d'Etat tiers associé », *Europe* 2012, n° 2, comm.79, p.26.

159 Vahit POLAT, « Le glissement de la politique jurisprudentielle de la Cour de Justice à l'égard des travailleurs turcs », *op. cit.*, p.11.

160 CJUE, 8 décembre 2011, *Nural Ziebell c/ Land Baden-Württemberg*, aff. C-371/08, point 64.

161 Voir également Marc MARESCHEAU, « L'Accord d'Ankara revisité. Quelques réflexions sur les relations entre l'Union européenne et la Turquie », in *Turquie et Union européenne : Etat des lieux*, Baptiste BONNET (dir.), Bruylant, 2012, p.64.

162 Marc MARESCHEAU, « A reflection on the *Ziebell* judgement », in *De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi, Bruylant, Bruxelles, 2013, p.102.

delà des discussions sur la nature dudit Accord, M. MARESCEAU y rappelle que d'autres accords bilatéraux étendent la protection contre l'expulsion d'un Etat membre prévue au profit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille (à l'article 28 de la Directive 2004/38) aux citoyens d'Etat tiers, ceux de Norvège ou encore de Liechtenstein par exemple. Alors, « *the narrow qualification of the Association Agreement by reducing its aim to a merely economic objective, was an unnecessary and a confusing step* »¹⁶³, même si nous admettons qu'il était impossible, en l'espèce, d'appliquer l'approche par analogie à une situation complètement déconnectée de la citoyenneté européenne.

Pour résumer, l'approche favorable sous l'angle de l'assimilation du travailleur turc au travailleur européen à travers l'interprétation de l'Accord d'Association n'a pas été abandonnée, la Cour prend encore en compte la durée de résidence dans l'Etat d'accueil pour étoffer les droits des ressortissants turcs¹⁶⁴. De ce fait, plus un travailleur turc est intégré dans le pays d'accueil, plus il sera protégé au même titre que les travailleurs européens. Cela d'autant plus que la Cour explique dans l'affaire *Ziebell* que « *les principes admis dans le cadre des articles du traité relatifs à la libre circulation des travailleurs doivent être transposés, dans la mesure du possible, aux ressortissants turcs bénéficiant de droits au titre de l'association CEE-Turquie* »¹⁶⁵.

Alors la Cour ne remet donc pas en cause l'interprétation par analogie des articles du traité relatifs à la libre circulation et poursuit un objectif intégriste des travailleurs turcs dans l'Etat membre d'accueil. *Son interprétation intégriste*¹⁶⁶ demeure encore en dépit du changement des perceptions des relations entre l'Union et la Turquie.

Depuis, la Cour de Justice a eu l'occasion de rappeler à nouveau dans l'arrêt *Demirkan*¹⁶⁷ que l'Accord d'Association « *poursuit une finalité exclusivement économique* » contrairement à l'intégration européenne qui vise un marché intérieur de libre circulation. Cet arrêt tant attendu a alors « *déçu les espoirs d'accélérer la suppression du visa de court séjour pour tous les Turcs venant en Europe* »¹⁶⁸. Ainsi, est refusée à Mlle Demirkan, en tant que bénéficiaire de service « *passive* », le visa d'entrée en Allemagne pour y visiter son beau-père allemand. La Cour rejette l'extension de la libre circulation des services au profit des ressortissants d'Etat tiers d'association, alors même que ce droit de la libre circulation des services (passive) était étendue au profit des

163 Marc MARESCEAU, « A reflection on the *Ziebell* judgement », in *De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi, Bruylant, Bruxelles, 2013, p.103.

164 Valérie MICHEL, « Accord d'association UE-Turquie et double nationalité », *Europe* 2012, n° 5, comm.190, p.25.

165 CJUE, 8 décembre 2011, *Nural Ziebell c/ Land Baden-Württemberg*, aff. C-371/08, point 58.

166 Marc MARESCEAU, « L'Accord d'Ankara revisité. Quelques réflexions sur les relations entre l'Union européenne et la Turquie », in *Turquie et Union européenne : Etat des lieux*, Baptiste BONNET (dir.), Bruylant, 2012, p.77.

167 CJUE, 24 septembre 2013, *Demirkan*, aff. C-221/11, point 50.

168 Jean-Yves CARLIER, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, n°208, 22ème année, avril 2014, p.178.

bénéficiaires de services en droit communautaire¹⁶⁹. Si cette distinction entre l'Accord d'Association et l'intégration européenne est réelle, il est trompeur pour l'Europe de croire que cet Accord n'aurait pas encore dépassé son objectif initial qui était « *de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les parties, en tenant pleinement compte de la nécessité d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Turquie (..)* »¹⁷⁰.

L'arrêt *Demir*¹⁷¹ rendu au courant de l'année 2013 vient apporter des précisions. D'une part, toute nouvelle mesure ayant pour conséquence de restreindre la libre circulation des travailleurs turcs est interdite. La Cour ajoute dans le dispositif de cet arrêt qu'une telle interdiction vaut même si « *la mesure aurait pour objectif de prévenir l'entrée et le séjour irrégulier* ». D'autre part, pour examiner « la situation régulière en ce qui concerne le séjour », il y a lieu de se référer à « une situation stable et non précaire ». Le séjour dans l'affaire *Demir* qui repose sur une autorisation provisoire n'est donc pas « régulier ».

Par conséquent, on peut le voir à travers ces deux affaires *Demirkan* et *Demir* que l'année « *2013 ne fut pas une année très favorable à la circulation des Turcs. Il est vrai que celle-ci n'était pas acquise dans les accords, mais inscrite comme un objectif. Loin de l'approcher, le temps paraît éloigner cet objectif, autant que celui de l'adhésion* »¹⁷².

A ce titre, la position de la Cour de Justice n'est pas insensible aux débats politiques sur la pré-adhésion de la Turquie à l'Union. De plus, avec la crise économique, la Cour hésite à « donner consistance à cet essentiel des droits du citoyen » même au sein de l'Union. C'est alors la raison pour laquelle elle souligne que le caractère d'intégration dudit Accord d'Ankara ne serait jamais complet tant que cette dernière ne deviendra pas un Etat membre¹⁷³.

En l'état actuel de la jurisprudence, il est encore très tôt pour affirmer un certain *triomphe* du critère de la résidence sur le critère de la nationalité, y compris pour les travailleurs turcs même si les droits sociaux et les droits procéduraux sont assurés au même titre qu'ils le sont pour les ressortissants européens¹⁷⁴. Il serait alors prématuré de tirer des conclusions sur l'avenir de ce critère. Cela d'autant plus que les ressortissants des pays tiers, s'ils bénéficient de certains droits

169 Voir CJCE, 31 janvier 1984, *Luisi et Carbone*, aff. C-286/82 et 26/83, *Rec.* 1984, p.377.

170 Article 2, paragraphe 1 de l'Accord d'association conclu le 12 septembre 1963 entre la Communauté Economique Européenne (CEE) et la Turquie. Voir Ercument TEZCAN, « Le droit du travail et le droit de séjour des travailleurs tures dans l'Union européenne à la lumière des arrêts récents de la Cour de Justice des Communautés européennes », *R.M.C.U.E.*, n° 445, Février 2001, p. 117.

171 CJUE, 7 novembre 2013, *Demir*, aff. C-225/12.

172 Jean-Yves CARLIER, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, n°208, 22ème année, avril 2014, p.179.

173 Marc MARESCEAU, « L'Accord d'Ankara revisité. Quelques réflexions sur les relations entre l'Union européenne et la Turquie », *préc.*, p.64.

174 Patrick DOLLAT, *La citoyenneté européenne. Théories et statuts, préc.*, pp. 351-352.

initialement réservés aux nationaux de l'Union, continuent à avoir un statut secondaire, moins avantageux. De plus, la volonté d'une *inclusion progressive* des ressortissants des pays tiers dans le champ d'application du droit européen n'est pas toujours suivie par des instruments de droit dérivé, qui visent à réduire les différences de traitement entre les citoyens de l'Union et les non-citoyens. Dans de telles conditions, la nationalité reste déterminante pour la délimitation du champ d'application des règles de droit européen et conditionne ainsi leur bénéfice¹⁷⁵.

Cependant, cette même évolution jurisprudentielle témoigne d'une certaine montée en puissance du droit européen sur les droits nationaux en matière de l'attribution de la nationalité. En effet, si le critère de résidence n'a pas encore remplacé celui de nationalité, ce dernier s'est trouvé affaibli à travers l'interprétation jurisprudentielle de la Cour de Justice dont il ressort un certain encadrement de l'exercice de la compétence étatique.

§ 2 Le « *droit de regard* »¹⁷⁶ de l'Union sur l'attribution de la nationalité

Le dépassement des limites liées au critère de la nationalité comme condition préalable de l'accès à la citoyenneté européenne est placé au cœur des débats actuels. Si le remplacement de celui-ci par le critère de résidence n'a pas encore vu le jour dans les textes, la jurisprudence européenne, quant à elle, a choisi d'encadrer la compétence des Etats en matière de nationalité dès lors que le droit européen est appelé à s'appliquer. Ainsi, à certaines conditions précises, la Cour se reconnaît compétente pour contrôler les conditions du retrait d'une nationalité étatique qui a automatiquement pour conséquence la perte de la citoyenneté européenne. Une analyse détaillée de cette position jurisprudentielle serait nécessaire pour la compréhension du droit de regard ainsi établi (A).

Toutefois, ce contrôle européen se doit de respecter l'identité nationale et la souveraineté des Etats membres en la matière (B). Alors, il ne s'agit pas d'une totale indépendance ou d'une exclusivité du droit de regard européen sur les droits étatiques en matière du retrait de leur nationalité.

175 Nicolas CARIAT, « La nationalité en droit de l'Union Européenne : Différences de traitement et protection », in *Droit international et nationalité*, Colloque de la S.F.D.I.(Poitiers), Ed. Pedone, Paris, 2012, p.429.

176 Jean-Denis MOUTON, « Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir de l'arrêt Rottmann », *R.G.D.I.P.*, éd. Pedone, t. CXIV, 2010-2, p.260.

A) Un encadrement à travers l'exigence du respect du droit européen par les législations étatiques

Traditionnellement, il ressort des Traités et de la jurisprudence européenne une compétence exclusive des Etats en matière de nationalité. Toutefois, cette approche strictement étatique a été assouplie par la même tendance jurisprudentielle.

En effet, dès l'affaire *Micheletti*¹⁷⁷, la Cour de Justice a posé le principe selon lequel la compétence étatique en matière de nationalité « doit être exercée dans le respect du droit communautaire »¹⁷⁸. Dans le cas de l'espèce, la Cour est appelée à statuer sur la conformité du refus de l'administration espagnole à octroyer une carte de séjour à un double national italo-argentin en ne le considérant que comme un ressortissant argentin. Pour ce faire, la législation espagnole à l'époque se fondait sur le constat que la nationalité effective de Mr. Micheletti était celle de son ancienne résidence, où il est né et ayant toujours vécu, celle avec laquelle il présente les liens les plus étroits¹⁷⁹, donc sa nationalité argentine. Or, contre cette remise en cause de la liberté d'établissement de M. Micheletti, italien par le droit de sang, la Cour juge qu'« *il n'appartient pas (...) à la législation d'un Etat membre de restreindre les effets de l'attribution de la nationalité d'un autre Etat membre, en exigeant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice des libertés fondamentales prévues par le traité* »¹⁸⁰. Alors chaque Etat garde le pouvoir de définir ses propres règles de nationalité mais il doit exercer cette compétence dans le respect du droit communautaire, ici le respect de la protection de la liberté d'établissement par lequel sera réalisé le plein exercice du marché intérieur à l'époque.

Cette jurisprudence est ensuite confirmée par les affaires successives. Ainsi, la Cour a condamné le refus de l'Etat belge à reconnaître un changement de nom à des enfants ayant double nationalité belge-espagnole dans l'affaire *Garcia Avello* du 2 octobre 2003¹⁸¹. En l'espèce, les enfants étant nés et ayant toujours vécu en Belgique, n'avaient pas fait usage de leur droit à la libre circulation. De ce fait, la Belgique considérait que la demande de changement du nom de famille des enfants relevait d'une situation purement interne, qui ne ressort pas du champ d'application du

177 CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, 369/90, *Rec.* 1992, p. I-4239.

178 CJCE, 7 juillet 1992, *préc.*, point 10.

179 Sur le principe de l'effectivité, V. CII, 6 avril 1955, *Nottebohm – 2ème phase (Liechtenstein c/ Guatemala)*, *Rec.* 1955, p.23 : la nationalité est « un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs ». Alors, « un Etat ne saurait prétendre que les règles ainsi établies devraient être reconnues par un autre Etat que s'il s'est conformé à ce but général de faire concorder le lien juridique de nationalité avec le rattachement effectif de l'individu à l'Etat qui assumait la défense de ses citoyens par le moyen de la protection vis-à-vis des autres Etats ». Voir Paul LAGARDE, *Nationalité*, *Répertoire de droit international*, Dalloz, Décembre 1998, spéc. n° 3, pp.10-11.

180 CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, *précité*, point 10.

181 CJCE, 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, 148/02, *Rec.* 2003, p. I-11613.

droit de l'Union. Pour cet Etat, les enfants n'étaient que les nationaux belges et la demande d'ajouter le nom du père suivi celui du mère conformément à la loi espagnole a été rejetée. Or, selon la Cour, la seule condition que les enfants possèdent une double nationalité suffit à les protéger au titre du droit de l'Union. « *Les enfants de M. Garcia Avello sont bien des ressortissants d'un Etat membre exerçant cette liberté (de circulation et de séjour) puisqu'ils séjournent légalement sur le territoire d'un autre Etat membre* »¹⁸². Ils peuvent donc se prévaloir du droit à ne pas subir de discrimination à raison de nationalité (inscrit à l'article 12 TCE à l'époque). La Cour impose alors à l'Etat belge de reconnaître la pleine effectivité de la nationalité espagnole. L'exigence d'une condition supplémentaire pour la reconnaissance de la nationalité espagnole est encore prohibée.

Ensuite, l'affaire *Zhu et Chen*¹⁸³ témoigne également de cette jurisprudence sur le lien entre la citoyenneté de l'Union et la nationalité d'un Etat membre. Si, « *la compétence exclusive des Etats membres est l'une des clés voûtées de l'application du droit de l'Union* »¹⁸⁴, ces derniers doivent respecter le droit de l'Union dans l'application de leurs droits nationaux. En l'occurrence, une ressortissante chinoise ayant donné la naissance à un enfant à Belfast, qui acquiert la nationalité irlandaise selon la loi nationale irlandaise, se voit refuser le droit de séjour de longue durée par les autorités britanniques, nécessaire à leur installation dans les Pays de Galles. Les autorités britanniques entendent se prévaloir d'un *abus de droit*¹⁸⁵ de la part de Mme Chen, qui était précisément venue à Belfast, enceinte de six mois, pour donner naissance à sa fille et dans l'unique but d'obtenir la citoyenneté européenne pour celle-ci. Cependant, la Cour a considéré que l'abus de droit s'il y en avait, était imputable au droit de sol choisi par la législation irlandaise et non pas à la liberté de circulation du droit européen. Dès lors qu'aucun Etat européen n'avait contesté ni la légalité, ni le caractère effectif de l'acquisition de la nationalité irlandaise¹⁸⁶, le Royaume-Uni ne pouvait pas restreindre les effets d'une nationalité acquise en imposant une condition supplémentaire pour sa reconnaissance en vue de l'exercice de la liberté circulation et de séjour. En effet, « *un peu comme en matière fiscale, le justiciable choisit la voie la moins imposée, en matière de citoyenneté il est permis d'utiliser les modes d'accès offerts par les Etats. Il appartient à l'Etat concerné de modifier, le cas échéant, sa législation. Ce que fit précisément l'Irlande par referendum constitutionnel en 2004, afin de limiter les accouchements de nationalité (...)* »¹⁸⁷.

182 Caroline PICHERAL et Hélène SURREL (*dir.*), « Droit communautaire des droits fondamentaux. Chronique de la jurisprudence des Communautés européennes - 2003 », *R.T.D.H.*, 59/2004, p.740.

183 CJCE, 19 octobre 2004, *Zhu et Chen*, 200/02, *Rec.* 2004, p. I-9925.

184 Nicolas CARIAT, « La nationalité en droit de l'Union Européenne : Différences de traitement et protection », *op.cit.*, p.430.

185 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012, *préc.*, p.773.

186 *Ibid.*, p.774.

187 Jean-Yves CARLIER, « Citoyenneté : la fin du privilège de naissance? », in *Mélanges François Julien-Laferrière*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p.77. V. également Cédric CHENEVIÈRE, « Les droits politiques des citoyens européens

Egalement, l'arrêt *Zambrano*¹⁸⁸ a confirmé cette tendance jurisprudentielle qui impose le respect du droit européen dans l'application du droit étatique en matière de nationalité. En effet, Mme et M. Zambrano sont parents de deux enfants nés en Belgique et belges de ce fait. Les parents ont intentionnellement omis de déclarer les enfants auprès de l'Ambassade colombienne et ceux-ci ont acquis la nationalité belge du fait de cette omission. La Cour de justice, dans la continuité de sa jurisprudence antérieure, ne s'est pas arrêtée sur la manière d'acquisition de la nationalité belge des enfants suivant la législation belge. Elle tient à rappeler qu' « *Etant de nationalité belge, dont les conditions d'acquisition relèvent de la compétence de l'Etat membre en question (...), les deuxième et troisième enfants du demandeur au principal bénéficient incontestablement (du) statut (de citoyen de l'Union)* »¹⁸⁹. Comme dans l'arrêt précédent, l'arrêt *Zhu et Chen*, les parents n'ont fait qu'utiliser le mode d'acquisition de la nationalité offert par la législation belge. Ce faisant, ces parents, ressortissants d'Etat tiers ont à la fois le droit au séjour et un permis de travail sur le territoire européen. La Cour, en posant un nouveau critère, va rappeler en outre que la législation nationale tant qu'elle respecte le droit européen est valable. Elle énonce que : « *si un permis de travail n'est pas octroyé à une telle personne, celle-ci risque de ne pas disposer de ressources nécessaires pour subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille, ce qui aurait également pour conséquence que ses enfants, citoyens de l'Union, se verraient obligés de quitter le territoire de celle-ci. Dans de telles conditions, lesdits citoyens de l'Union seront, de fait, dans l'impossibilité d'exercer l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union* »¹⁹⁰. Ainsi que l'avocat général E. SHARPSTON l'a souligné, « *ce sont les Etats membres qui déterminent qui peut acquérir leur nationalité. La Cour n'est (...) concernée que par les droits que ces personnes peuvent invoquer, une fois qu'elles ont obtenu la nationalité d'un Etat membre, du fait qu'elles acquièrent simultanément la citoyenneté européenne* »¹⁹¹. Toujours selon l'avocat général, il est loisible à l'Etat membre de modifier ses propres règles d'octroi de la nationalité de sorte à éviter des problèmes de flux d'immigration. En d'autres termes, pour empêcher d'accorder le droit de séjour et le permis du travail aux parents étrangers des enfants belges, ils n'ont qu'à éviter qu'une telle attribution de la nationalité puisse avoir lieu¹⁹². Cette dernière considération a été prise en compte par le législateur belge puisque depuis, celui-ci a rendu plus stricte les conditions d'acquisition de sa nationalité.

sont-ils réservés aux seuls citoyens européens? », *working paper* - 20 mars 2011, p.3 accessible à partir du site internet www.cadrag.es.eu/wp-content/data/Droits_politiques_citoyen_EU.pdf , la dernière consultation effectuée le 20 avril 2014.

188 CJUE, 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. n° C-34/09.

189 CJUE, 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. n° C-34/09, point 40.

190 *Ibid.*, point 43 à 44.

191 V. Conclusions d'avocat général E. SHARPSTON sur l'arrêt *Ruiz Zambrano*, point 105.

192 Sabine CORNELOUP, « Réflexion sur l'émergence d'un droit d l'Union européenne en matière de nationalité », *J.D.I.* 2010, doct. 1, p.508.

Ainsi pour Jean Yves CARLIER, le code de nationalité a été rectifié puisqu'il permettait très facilement à des étrangers en situation irrégulière l'accès à la nationalité, désormais une déclaration est obligatoire sous peine d'apatridie¹⁹³.

A cette chaîne d'arrêts, toujours dans le sens du respect du droit européen dans l'octroi de la nationalité étatique puisqu'elle est la condition exclusive d'accès à la citoyenneté européenne, vient s'ajouter l'arrêt *McCarthy*¹⁹⁴. Cette affaire va venir préciser l'arrêt *Zambrano* en soulignant à nouveau que *la jouissance effective* des droits rattachés à la qualité de citoyen européen doit automatiquement découler de cette qualité et qu'un citoyen européen ne saurait être privé de tels droits. Cependant, en l'espèce, la ressortissante ayant toujours résidé au Royaume-Uni, avait demandé et obtenu la nationalité irlandaise en continuant à résider sur le territoire britannique. Elle se prévalait de sa nationalité irlandaise pour pouvoir bénéficier d'un droit de séjour pour elle-même et pour son mari, ressortissant d'un Etat tiers. La Cour de Justice, suivant la tendance générale des législations étatiques va exiger *un lien effectif*¹⁹⁵ entre la nationalité de Mme McCarthy et l'Irlande, qui fait défaut, de sorte à ce que ladite demande de séjour pour son mari sera rejetée par la Cour. Ainsi, le fait que son mari ne puisse pas résider sur le territoire d'un Etat membre, n'exclut pas celle-ci du bénéfice de ses droits essentiels, rattachés à sa qualité de citoyen, d'autant plus qu'elle peut se déplacer avec son mari dans un autre Etat membre. Elle n'est donc pas privée de la jouissance effective de l'essentiel de ses droits sur l'ensemble du territoire européen¹⁹⁶.

Ainsi, la jurisprudence progressive permet certes le respect du droit européen, mais seulement en ce qui concerne la pleine effectivité des droits découlant du statut de citoyen européen. Elle prohibe, à ce titre, les atteintes à l'exercice effectif des droits liés à la citoyenneté, une fois que celle-ci est acquise selon les règles d'attribution étatique. Donc, elle se prononce sur une situation juridique déjà créée et ne la crée nullement elle-même. Aucun contrôle n'est alors exercé sur les conditions d'octroi et du retrait de la nationalité étatique discrétionnairement établies par les Etats membres.

Cependant, cette situation a évolué à travers l'interprétation jurisprudentielle de la Cour allant dans le sens d'un certain droit de contrôle de la Cour sur les droits étatiques en la matière.

193 Voir Cédric CHENEVIÈRE, « Les droits politiques des citoyens européens sont-ils réservés aux seuls citoyens européens? », *working paper* - 20 mars 2011, *préc.*, p.4.

194 CJUE, 5 mai 2011, *McCarthy*, aff. n° C-434/09.

195 Voir Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen*, soutenue le 14 décembre 2009, Université Nancy 2, pp.190-200. L'auteur y illustre des exemples de la recherche de présomptions de rattachement à l'Etat et la naturalisation.

196 Il ressort des termes de l'arrêt que : « l'article 21 du Traité n'est pas applicable à un citoyen de l'Union qui n'a jamais fait usage de son droit de libre circulation, qui a toujours séjourné dans un Etat membre dont il possède la nationalité et qui jouit, par ailleurs, de la nationalité d'un autre Etat membre pour autant que la situation de ce citoyen ne comporte pas l'application de mesures d'un Etat membre qui auraient pour effet de le priver de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union ou d'entraver l'exercice de son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres ».

B) Les évolutions à partir de l'arrêt *Rottmann*¹⁹⁷

L'arrêt *Rottman* du 2 mars 2010 a posé « pour la première fois la question de l'étendue du pouvoir discrétionnaire dont disposent les Etats membres pour déterminer leurs nationaux »¹⁹⁸. En effet, le requérant au principal, M. Rottmann, a la nationalité autrichienne, acquise à sa naissance sur le territoire de cet Etat. Suite à l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne le 1er janvier 1995, il devient citoyen de l'Union. Il émigre ensuite en Allemagne où il demande à être naturalisé allemand. Le document de naturalisation lui est délivré en février 1999 et conformément à la législation autrichienne, il perd sa nationalité de naissance à ce moment-là. Toutefois, sa nationalité obtenue par naturalisation (allemande) lui est retirée par la suite du fait qu'il avait omis de mentionner qu'il faisait objet des poursuites pénales en Autriche dans sa demande de naturalisation.

La question préjudicielle porte alors spécifiquement sur le fait de savoir si le droit de l'Union notamment l'article 17, paragraphe 1 du TCE (devenu l'article 20, paragraphe 1 TFUE) s'oppose à ce que cet Etat membre retire la nationalité acquise de manière frauduleuse. Cela notamment lorsque ce retrait entraînerait la privation du requérant de son statut de citoyen de l'Union et du bénéfice des droits qui y sont attachés en le rendant apatride, puisque la naturalisation de celui-ci avait entraîné la perte de la nationalité de l'Etat membre d'origine¹⁹⁹.

La position de la première question préjudicielle sur le terrain de l'article 20 TFUE témoigne en soi que la Cour a voulu reconnaître « un droit de regard »²⁰⁰ de l'ordre européen sur l'application des législations nationales relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité.

La Cour est confrontée, dans un premier temps, à l'objection des Etats qui font valoir que les règles relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité ne relèvent que du droit des Etats membres et que la décision du retrait d'une naturalisation est une situation purement interne à l'Etat membre en question. D'autres gouvernements, soutenus par la Commission, ont également défendu qu'au moment du retrait de la naturalisation, le requérant était ressortissant allemand, résidant en Allemagne. Ce faisant, la question ne relèverait pas du droit de l'Union selon ceux-ci. Or, la Cour a jugé qu'il était « manifeste » que la perte de la nationalité étatique ait une conséquence sur le statut

197 CJUE (Grde chambre), *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern*, aff. n° 135/08, *Rec.* 2010, p. I-1449. Voir Jeremy HEYMANN, « De la citoyenneté de l'Union comme révélateur de la nature de l'Union européenne (à propos de l'arrêt Rottmann) », *Europe* 2010, n°6, p.5-8.

198 Voir les conclusions sur CJUE (Grde chambre) de M. POIADES MADURO, 2 mars 2010, *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern*, point 1.

199 Jean Denis MOUTON, « Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir de l'arrêt Rottmann », *R.G.D.I.P.*, éd. Pedone, t. CXIV, 2010-2, p.260.

200 *Ibid.* Voir également Nicolas CARIAT, « La nationalité en droit de l'Union Européenne : Différences de traitement et protection », in *Droit international et nationalité*, Colloque de la S.F.D.I.(Poitiers), Ed. Pedone, Paris, 2012, pp.436-438.

fondamental qui résulte de l'article 20 TFUE²⁰¹. Le rattachement au droit de l'Union découle directement alors de la vocation de ce statut à devenir le statut fondamental²⁰² et des droits attachés à cette qualité de citoyen européen. C'est ainsi que « *le fait qu'une matière ressortit à la compétence des Etats n'empêche pas que, dans ces situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier* »²⁰³.

Il s'agit ensuite de rappeler la réserve posée dans son arrêt *Micheletti*²⁰⁴ selon laquelle la définition des conditions d'attribution et de perte de la nationalité relèvent des Etats membres « *ne porte pas atteinte au principe de droit international* »²⁰⁵. Ainsi, en vertu du droit international, le retrait d'une nationalité obtenue frauduleusement est un motif d'intérêt général qui ouvre la voie à un contrôle du « *rapport de solidarité et de loyauté entre lui-même et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et devoirs, qui sont le fondement du lien de nationalité* ». Le contrôle juridictionnel se porte alors non pas seulement sur l'affectation des droits attachés au statut de citoyen, comme cela était le cas dans la jurisprudence antérieure, mais aussi sur l'*existence* même de ce statut.

Au-delà, le contrôle ainsi effectué vise à établir la proportionnalité de la décision du retrait de la naturalisation. En effet, cette décision est conforme au droit de l'Union dans la mesure où un tel retrait de la naturalisation obtenue avec fraude est aussi prévu par le droit international²⁰⁶. Toutefois, dans la mesure où la perte de la nationalité d'Etat membre entraîne automatiquement la perte du statut de citoyen de l'Union, la Cour vérifie le respect du principe de proportionnalité notamment à la lumière « *des conséquences qu'elle comporte sur la situation de la personne concernée au regard du droit de l'Union* » (point 55). Il s'agit alors de vérifier que la perte de nationalité accordée par naturalisation est justifiée au regard de « *la gravité de l'infraction commise* », « *le temps écoulé* » entre la décision de naturalisation et la décision de retrait et « *la possibilité pour l'intéressé de recouvrer la nationalité de son Etat d'origine* ». Ainsi, le principe de proportionnalité implique qu'il soit laissé un délai raisonnable au requérant pour qu'il puisse recouvrer sa nationalité d'origine (point 58). En d'autres termes, la Cour de Justice donne une

201 CJUE (Grde chambre), *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern*, préc., point 42. Il ressort des termes de l'arrêt qu'« *il est manifeste que la situation d'un citoyen de l'Union qui, tel le requérant au principal, est confronté à une décision de retrait de naturalisation (...), dans une situation susceptible d'entraîner la perte du statut conféré par l'article 17 CE et des droits y attachés relève par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union* ».

202 V. CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99, *Rec.*, p. I-6193. La Cour y affirme que « *le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres* ».

203 Point 41 de l'arrêt *Rottmann*, préc.

204 CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, préc. Rappelons le, il y était déjà dit que les Etats membres doivent, dans l'exercice de leur compétence en matière de nationalité, respecter le droit de l'Union.

205 Points 43 et 39 de l'arrêt *Rottmann*, préc.

206 V. la Convention européenne sur la nationalité (article 7, paragraphes 1 et 3), de même que la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie de 1961 (article 8, paragraphe 2).

interprétation du droit de l'Union dont les Etats sont tenus de mettre en œuvre²⁰⁷. Le contrôle de proportionnalité ainsi établi « reconnaît au droit de l'Union un certain droit de regard, sinon sur les législations nationales relatives à l'acquisition et à la perte de nationalité, du moins sur leur application par les Etats concernés »²⁰⁸. Il faut alors y voir une limitation importante à l'autonomie étatique en matière de nationalité. En effet, les Etats membres sont tenus de mettre en balance leur intérêt national, qui est la protection du rapport particulier de solidarité entre l'Etat membre et ses ressortissants ainsi que de la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité²⁰⁹ d'une part, et l'intérêt de l'Union qui est relatif à la protection des droits attachés au statut de citoyen et au rapport de solidarité existant entre l'Union et ses citoyens²¹⁰ de l'autre. Pour Nicolas CARIAT, la citoyenneté de l'Union est alors « un concept en voie d'autonomisation » par rapport à la nationalité des Etats membres et dans l'ordre juridique européen même²¹¹. Elle l'est par rapport à la nationalité étatique puisque « s'il est vrai que la nationalité d'un Etat membre conditionne l'accès à la citoyenneté de l'Union, il est tout aussi vrai que l'ensemble de droits et obligations attachés à cette dernière ne peut pas être limité de manière injustifiée par la première »²¹². La Cour ne remet pas en cause le caractère accessoire de la citoyenneté par rapport à la nationalité mais elle encadre la compétence des Etats membres en la matière pour réduire les cas de perte de citoyenneté (et des droits rattachés), y compris les cas d'apatridies. Cette autonomisation se manifeste également dans l'ordre juridique européen, dans la mesure où la Cour rattache le cas au droit de l'Union en se fondant sur la citoyenneté européenne et les droits qui y sont liés.

Il reste toutefois à rappeler que si la « réserve » du respect au droit de l'Union ainsi posée énonce une certaine autonomisation, celle-ci est à nuancer. En premier lieu, l'article 20 TFUE n'impose pas aux Etats de s'abstenir de retirer une naturalisation obtenue par fraude sous prétexte que le requérant n'a pas recouvré sa nationalité d'origine. En deuxième lieu, en cas de demande de recouvrement, l'Etat membre qui respecte les principes de l'arrêt *Rottmann* n'a en aucun cas

207 Jeremy HEYMANN, « De la citoyenneté de l'Union comme révélateur de la nature de l'Union européenne (à propos de l'arrêt *Rottmann*) », *Europe* 2010, n°6, p.7.

208 Jean Denis MOUTON, « Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir de l'arrêt *Rottmann* », *R.G.D.I.P.*, éd. Pedone, t. CXIV, 2010-2, p.270. La Cour de Justice vise à éviter les cas d'apatridies en se fondant ce contrôle de proportionnalité selon l'auteur.

209 V. conclusions point 17 de l'avocat général POIARES MADURO selon lequel la nationalité se définit comme « le lien juridique de droit public unissant un individu à un Etat donné, lien dont il résulte que le dit individu devient titulaire d'un ensemble de droits et d'obligations. La caractéristique de ce rapport de nationalité est qu'il est fondé sur un lien de solidarité à l'égard de l'Etat en cause et sur la réciprocité de droits et de devoirs ».

210 Même si un tel lien n'est pas comparable à celui existant dans le cadre d'un Etat-Nation, les droits attachés à la citoyenneté s'affranchissent des seuls droits étatiques qui témoignent d'un certain lien de solidarité entre l'Union et ses citoyens.

211 Nicolas CARIAT, « Le retrait de la nationalité au regard du droit européen et international », *Journal de droit européen*, 2010, p.249.

212 Point 23 de l'arrêt *Rottmann* préc.

l'obligation de procéder à cet recouvrement. C'est ainsi que l'Allemagne a pu légalement retirer sa nationalité. C'est alors « a *milestone* in the sphere of nationality law. Certainly the approach followed by the CJEU is active, yet the Court's approach can be characterised as *judicial avant-gardisme* and should not be seen as erroneous behaviour »²¹³. Il existe, en outre, une discussion abondante sur l'apparition ou non d'un droit européen de la nationalité²¹⁴ qui à notre sens, n'a pas lieu à avoir puisque la Cour distingue nettement les cas de contrôle du droit européen en cas de perte de la nationalité entraînant la perte de citoyenneté et la compétence étatique en matière de nationalité.

Ainsi, de cette conciliation résulte une clarification concernant la relation entre la nationalité d'un Etat membre et la citoyenneté européenne. Si la Cour ne remet pas en cause la compétence exclusivement étatique quant à la détermination des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, le contrôle établi à travers le principe de proportionnalité permet au droit de l'Union de garder un droit de regard quant à la perte de la citoyenneté européenne. La Cour justifie une telle conciliation notamment grâce au respect de *l'identité nationale*²¹⁵ des Etats membres. Ainsi, cette affaire qualifie l'Union européenne comme une forme d'organisation politique dans la mesure où une nouvelle forme de solidarité civique et juridique à l'échelle européenne est constituée à travers l'émergence des citoyens par rapport à leurs Etats²¹⁶. La citoyenneté de l'Union est alors « *la base d'un nouvel espace politique, duquel émerge des droits et de devoirs qui sont fixés par le droit communautaire et ne dépendent pas de l'Etat* »²¹⁷.

Par conséquent, une solution « conciliatrice » est adoptée par le juge européen. C'est à ce juge de l'Union qu'il revient de soumettre au contrôle de proportionnalité le retrait de la nationalité allemande et le recouvrement de la nationalité autrichienne, sans toutefois déclarer un encadrement stricte des règles d'octroi et du retrait de la nationalité étatique par le droit européen.

213 Gerard René DE GROOT, Anja SELING, « The consequences of *Rottmann* judgement on Member State autonomy – The European Court of Justice's avant-gardism in nationality matters », *European Constitutional Law Review* 2011, vol. 7 Issue 1, p.150. Le texte est *souligné* par l'auteur. Il est aussi accessible à partir du site internet www.eudo-citizenship.eu dernière consultation effectuée le 27 avril 2014.

214 H.U. JESSURUN D'OLIVEIRA, « Decoupling Nationality and Union Citizenship? », *European Constitutional Law Review* 2011, vol. 7 Issue 1, p.148. Selon l'auteur, « *as long as the member states have not expressly, in the Treaty, transferred their lawmaking powers in the area of nationality law, the EU, in my opinion, does not have any direct or indirect authority in this area* ».

215 Pour les exemples des affaires qui illustrent le respect du à l'identité nationale, notamment dans sa dimension constitutionnelle, voir Jean Denis MOUTON, « Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir de l'arrêt *Rottmann* », *R.G.D.I.P.*, éd. Pedone, t. CXIV, 2010-2, pp.275 ss.

216 La doctrine n'est pas indifférente à cette évolution, mais des opinions contradictoires s'élèvent sur le sujet. Il est ainsi défendu par Etienne PATAUT qu'« *en l'état actuel du droit européen, en effet, rien ne permet d'indiquer que la Cour entende élever au niveau le "rapport particulier de solidarité" qui caractérise pour elle la nationalité. (...) La qualité de citoyen européen, elle, correspond à un statut juridique spécifique qui n'implique nullement de lien de solidarité particulier entre une personne et l'Union européenne dans son ensemble* ». V. Etienne PATAUT, « Citoyenneté de l'Union européenne et nationalité étatique (2010) », *R.T.D.E.*, 2010, pp.617-631.

217 Jean Denis MOUTON, « Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir de l'arrêt *Rottmann* », *R.G.D.I.P.*, éd. Pedone, t. CXIV, 2010-2, p.273.

Conclusion de la Partie I

Nous avons vu que la citoyenneté de l'Union est une notion en pleine évolution, qui ne peut pas être définie dans et selon les seuls droits nationaux. Si l'accès à cette qualité dépend encore de la nationalité étatique, les pas vers l'établissement d'une citoyenneté de résidence et la volonté de dépassement de la référence historique à l'Etat-Nation témoignent de cette évolution. Surtout la jurisprudence de la Cour est favorable à un droit de regard de l'ordre juridique européen sur les droits nationaux qui doivent désormais respecter les règles européennes dans l'attribution et le retrait de leur nationalité. Mais cette citoyenneté initialement dérivée de la nationalité étatique, et surtout à vocation économique dans la Communauté européenne va aussi acquérir une dimension politique et supranationale dans l'Union européenne. Le passage à l'Union politique, notamment à travers la reconnaissance des droits politiques importants au profit des citoyens européens marque à ce titre une nouvelle étape de l'évolution de la définition de citoyens. Désormais, l'amplification des droits politiques reconnus au profit des citoyens de l'Union, notamment l'initiative citoyenne, et le rapprochement des droits des citoyens avec ceux reconnus au profit des ressortissants des tiers Etats conduisent à repenser la citoyenneté européenne dans un contexte supranational, voire fédéral.

Il s'agira alors de travailler sur deux aspects qui font de l'Union européenne une union politique : d'une part sur les droits politiques reconnus au profit du citoyen européen qui n'ont pourtant pas fait l'objet d'un grand intérêt par ses titulaires et d'autre part sur l'émergence d'une Fédération plurinationale.

Partie II Le renforcement de la place de citoyen européen au sein de l'Union politique : une citoyenneté post-nationale?

En effet, « *la logique a priori exclusivement économique de la Communauté à l'œuvre dans la liberté de circulation reconnue aux ressortissants communautaires par le titre III (art.48 à 66, devenu Traité CE, art.39 à 55)* »²¹⁸ a permis de voir l'amorce d'une citoyenneté communautaire bien avant l'établissement de la citoyenneté européenne. Ainsi, la Cour de Justice a interprété des dispositions du Traité de CE de manière à assimiler les ressortissants communautaires aux ressortissants de l'Etat d'accueil²¹⁹. Ce faisant si les droits politiques des ressortissants européens n'ont pas encore été accordés, elle protégeait tous les européens. A ce titre, l'interprétation d'un certain nombre de notions a donné à la Cour l'occasion de faire émerger « *une citoyenneté sociale* »²²⁰ qui témoignait d'un rapprochement du statut du ressortissant communautaire au statut du citoyen de l'Union.

Mais c'est la création de la citoyenneté européenne avec le Traité de Maastricht qui est présentée comme « *le symbole du passage d'une communauté économique à une union politique* »²²¹. Ainsi, le Traité de Maastricht, « *pour faire pièce à l'accusation de construire seulement, à l'horizon du 31 décembre 1992, une "Europe des marchands", "franchit une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne" en spécifiant dès les premières dispositions du préambule, et avant même de préciser qu'il faut renforcer les économies, assurer la convergence et établir une Union économique et monétaire, qu'il s'agit de renforcer le caractère démocratique et l'efficacité du fonctionnement des institutions et d'établir une citoyenneté d'un Etat membre* »²²². La nouvelle étape d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe », inscrite à l'article 1er du Traité de Maastricht, repose alors sur la citoyenneté européenne. D'ailleurs, le changement de

218 Jean-Denis MOUTON, « La citoyenneté européenne, illustration de la méthode communautaire », in *De Schengen à Mondorf-les-Bains : Le citoyen au cœur de l'Europe élargie*, XVIII^{ème} Congrès annuel de l'Union des Avocats européens, Bruylant, Bruxelles, 2005, p.48.

219 *Ibid.*

220 Cette citoyenneté sociale visait à créer un lien sociologique entre l'Etat membre d'accueil et le citoyen immigré, celle-ci se rapproche alors du rapport particulier de solidarité et la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité. Ainsi par exemple de l'arrêt *Commission c/ Belgique* dans laquelle la Cour transforme l'exclusion des non-nationaux des emplois dans l'administration publique en une exception aux « *activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de la puissance publique et de la sauvegarde des intérêts de l'Etat* ». V. CJCE, 17 décembre 1980, *Commission c/ Belgique*, aff. 149/79, Rec. 3881. V. également Jean-Denis MOUTON, « La citoyenneté européenne, illustration de la méthode communautaire », in *De Schengen à Mondorf-les-Bains : Le citoyen au cœur de l'Europe élargie, préc.*, p.49.

221 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen*, soutenue le 14 décembre 2009, Université Nancy 2, p.93.

222 Marie-France VERDIER, « Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales. Nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne », *R.T.D.E.*, 1999, p.59.

désignation des bénéficiaires du statut qui sont désormais des citoyens européens et non plus des ressortissants communautaires traduit l'élargissement des objectifs de l'Union. Celle-ci perd son qualificatif économique pour acquérir une dimension européenne²²³.

Toutefois, comme précédemment démontré, cette citoyenneté est restée largement dépendante du modèle étatique notamment en ce que le droit européen ne s'est pas construit indépendamment de la citoyenneté des Etats et s'exprime dans ce cadre étatique. Les reproches à un statut qui peine à devenir proprement européen, ou *sui generis*, sont alors sources de déceptions. Cela étant, des droits politiques sont conférés aux citoyens. Même si pour la plupart, ils ont également du mal à dépasser le cadre étatique, de nouveaux droits sont apparus, notamment l'initiative citoyenne qui présente les caractéristiques d'un droit purement européen. De plus, certains droits reconnus au profit des ressortissants des Etats tiers tendent à se rapprocher de ceux des citoyens européens. Ainsi, le droit européen élargit son champ d'application effectif. Il reste cependant à franchir le pas d'un lien d'appartenance fédérateur qui n'est pas évident à atteindre aujourd'hui. Repenser la citoyenneté à une échelle supérieure au modèle étatique à travers la citoyenneté fédérale est un des défis de l'Union politique actuelle.

A ce titre, il s'agira d'abord de voir que l'innovation consistant en la consécration des droits politiques au profit des citoyens de l'Union est restée limitée au cadre étatique, à l'exception du récent mécanisme d'initiative citoyenne, porteur d'un nouveau souffle à la citoyenneté politique (Section I). Il convient ensuite de s'intéresser à l'Union politique supranationale qui peine à être consacrée faute des résistances nationales (Section II).

Section I La consécration des droits civils et politiques au profit du citoyen européen

La citoyenneté européenne instaurée à Maastricht visait à « *développer un sentiment d'appartenance à un groupe dont tous les membres pourraient circuler et se fixer partout sur l'aire communautaire* », transformant par exemple les nationaux des Etats membres en « *citoyens européens, appelés, en quelque lieu qu'ils résident dans la Communauté, à être électeurs et éligibles tant aux élections européennes qu'aux élections municipales* »²²⁴. Alors, l'octroi des droits politiques est censé inciter les citoyens européens, résidant dans un Etat membre autre que leur Etat d'origine, à s'affranchir de leur non-appartenance à la nationalité de leur pays de résidence. Ils

²²³ *Ibid.*

²²⁴ Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, soutenue le 17 novembre 2004, p.595.

acquièrent un statut juridique sans pour autant être des nationaux de cet Etat membre grâce à cette forme de citoyenneté politique.

Toutefois, le projet enthousiaste de l'établissement d'une Union politique à travers la reconnaissance des droits politiques au profit des citoyens se décline rapidement. En effet, une fois consacrés, ces droits ne transcendent pas le cadre national. Ainsi, l'établissement des droits purement européens semble être difficile. De plus, leur consécration demeure forte symbolique dans la mesure où l'usage d'icrits droits par les citoyens est encore limité. Il en découle alors un décalage entre la reconnaissance théorique et l'usage qui en est fait en pratique des droits politiques.

A ce titre, il convient d'abord étudier l'amorce d'une citoyenneté politique à travers la reconnaissance des droits politiques, qui n'ont pourtant pas su affranchir le cadre étatique, à l'exception de l'initiative citoyenne européenne (§ 1). Ensuite, une attention particulière sera portée sur le décalage entre la consécration théorique de ces droits et leur faible effectivité en pratique (§ 2)

§ 1 Les droits politiques des citoyens limités au cadre étatique

La Cour de Justice a posé, dans l'arrêt *Grzelczyk*²²⁵ du 20 septembre 2001, le principe selon lequel « *Le statut de citoyen européen a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres* ». Cette consécration de la citoyenneté européenne en tant que statut fondamental est alors l'aboutissement d'un long processus qui témoigne du passage d'une Communauté économique à une Union politique. Cependant, la mise en œuvre des droits conférés est loin de refléter une « *révolution* »²²⁶, notamment parce qu'elle est le prolongement de la citoyenneté européenne et ne dépasse pas les limites d'une nationalité étatique. En d'autres termes, la citoyenneté européenne « *apparaît plus comme une consolidation de l'acquis communautaire que comme une radicale novation* »²²⁷. Certes, elle recouvre des droits de nature politique, néanmoins cela ne signifie pas que la somme de ces citoyens forme un « *corps politique* ». En effet, la reconnaissance par les Etats membres « *de la capacité de leurs nationaux à exercer, à l'échelle européenne, certains droits de*

225 CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk c/ Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, *Rec.* 2001, p. I-06193, point 31.

226 Jean-Denis MOUTON, « La citoyenneté de l'Union : passé, présent et avenir », *Conférence de l'Europa -Institut de l'Université de la Sarre, Sarrebruck*, 25 avril 1995, p.19, accessible en ligne à partir du site internet de l'Europa Institut de l'Université de la Sarre : <http://euopaninstitut.de/fileadmin/schriften/282.pdf>, dernière consultation effectuée le 9 avril 2014.

227 Vlad CONSTANTINESCO, « Je t'aime, moi non plus! La société européenne en quête d'affectation? », in *Mélanges en l'honneur du professeur François BORELLA, Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIème siècle*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1999, p.153.

nature politique ne suffit pas à transformer l'ensemble des titulaires de ce droit en un "corps politique" unique et homogène»²²⁸.

Au-delà de l'histoire déjà tracée de la citoyenneté de l'Union précédant le Traité de Maastricht²²⁹, il importe de souligner que la citoyenneté européenne et politique ainsi consacrée a surtout une valeur symbolique dans la mesure où elle n'a pas su répondre aux attentes de ses pères fondateurs. En effet, la plupart des droits reconnus au profit du citoyen européen préexistait dans le chef des citoyens communautaires. A cela, s'ajoute le constat selon lequel lesdits droits envisagent le citoyen en tant qu'agent économique alors même que l'Union politique envisageait de dépasser cet aspect. En effet, le droit à la libre circulation, qui initialement était réservé aux seuls travailleurs, est étendu aux autres catégories de citoyens (progressivement aux retraités, aux étudiants et à tout ressortissant européen). Il est le premier droit mentionné au profit des citoyens européens²³⁰ en tant qu'une liberté économique et contient des droits comme l'absence des visas, la liberté de mouvement, la liberté de travail et d'installation au sein de l'Union. Alors d'une part, il ne faut pas perdre de vue que la libre circulation ne concerne que les situations présentant un élément d'extranéité, et ne s'applique qu'aux citoyens migrants²³¹. D'autre part, le constat selon lequel le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres figure en tant que le premier droit du citoyen signifie bien que la citoyenneté de l'Union est dans le prolongement de la citoyenneté communautaire²³².

En revanche, l'octroi des droits politiques aux citoyens européens les rapproche de la conception rousseauiste : est citoyen celui qui participe à l'expression de la volonté générale²³³. A ce titre, le droit primaire consacre des droits politiques dont les droits de vote et d'éligibilité aux élections municipales, les droits de vote et d'éligibilité aux élections européennes, la protection diplomatique et consulaire de tout Etat membre sur le territoire d'un pays tiers où son Etat n'est pas représenté, le droit de pétition devant le Parlement européen, le droit de s'adresser au médiateur²³⁴ et

228 Vlad CONSTANTINESCO, « Je t'aime, moi non plus! La société européenne en quête d'affectation? », in *Mélanges en l'honneur du professeur François BORELLA, Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIème siècle*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1999, p.154.

229 Voir notre introduction qui retrace le passage de la citoyenneté communautaire à la citoyenneté de l'Union. Notamment, le Conseil européen de Paris s'était déjà interrogé bien avant le Traité de Maastricht sur les droits spéciaux qui pourraient être donnés aux citoyens européens. L'Europe politique des citoyens est ainsi un sujet qui occupe les débats depuis bien avant ledit Traité instituant la citoyenneté.

230 Voir Anastasia ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 406 et ss.

231 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen*, soutenue le 14 décembre 2009, Université Nancy 2, p.100.

232 Jean-Denis MOUTON, « La citoyenneté européenne, illustration de la méthode communautaire », in *De Schengen à Mondorf-les-Bains : Le citoyen au cœur de l'Europe élargie*, XVIIIème Congrès annuel de l'Union des Avocats européens, Bruylant, Bruxelles, 2005, p.51.

233 Philippe BLACHER, « Les aspects juridiques de la citoyenneté européenne », in *Vers une citoyenneté européenne*, Lydie PFANDER-MENY, Jean-Guy LEBEAU (dir.), CRDP de l'Académie de Dijon – 2000, p.91.

234 L'article 20, al. 2 TFUE prévoit ainsi que : « Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs

le droit de présenter une initiative citoyenne.

Il est alors nécessaire de s'interroger sur l'ouverture du droit de vote aux citoyens européens quel que soit leur Etat de résidence. Celle-ci devrait permettre l'accès aux urnes quelque soit la nationalité étatique du citoyen européen. Cependant, malgré la volonté de l'élargissement des bénéficiaires de ce droit, il est resté circonscrit au cadre étatique (A). En revanche, le renforcement de démocratie participative au sein de l'Union, témoigne d'une certaine apparition du droit européen politique (B).

A) Le droit de vote et d'éligibilité

La reconnaissance des droits politiques au profit des citoyens ne substitue pas ce statut à une « *affectio societatis* »²³⁵, expression employée par Vlad CONSTANTINESCO, qui caractériserait un corps politique. En d'autres termes, les citoyens européens ne forment pas « un corps politique » unique notamment puisque les droits de vote et d'éligibilité aussi bien aux municipales qu'aux élections européennes ont du mal à dépasser le cadre étatique.

En ce qui concerne le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, celui-ci n'est pas une idée neuve, mais elle se heurta à la difficulté de trouver une base incontestable dans les Traités. La Commission avait ainsi déposé une proposition de directive sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans le pays de résidence le 22 juin 1988²³⁶. Celle-ci visait à consacrer un droit de vote aux élections municipales quel que soit le lieu de résidence. La Commission défendait un droit de vote détaché de la nationalité en « *considérant que le droit de la libre circulation exige pour être exercé dans des conditions objectives de liberté et de dignité que soit assurée, en fait et en droit, l'intégration des ressortissants des autres Etats membres*

prévus par les traités. Ils ont, entre autres : a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres ; b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, ainsi qu'aux élections municipales dans l'Etat membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat ; c) le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat ; d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen (...) ». Ces mêmes droits sont repris dans d'autres articles du TFUE séparément ainsi que dans la Charte des droits fondamentaux.

235 Vlad CONSTANTINESCO, « Je t'aime, moi non plus! La société européenne en quête d'affectation? », in Mélanges en l'honneur du professeur François BORELLA, *Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIème siècle*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1999, p.154. Selon l'auteur, « *il y a sans doute le "isopoliteiai" (droit accordé par une polis aux citoyens d'une autre polis de jouir du droit de cité sur son territoire), mais pas encore "sympoliteia" (à savoir les droits attachés à la participation politique à une entité dépassant les cités)* ».

236 Proposition de directive sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence, COM(1988), 371 final, *J.O.C.E.*, 20 septembre 1988, C 246, p.3.

dans l'Etat membre d'accueil »²³⁷. Il est alors intéressant de souligner que même si cette proposition n'a pas abouti à l'époque, les organes de la CE avaient tenté de reconnaître des droits politiques au citoyen bien avant la création de l'Union politique.

Ce droit est textuellement reconnu par l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht, ainsi les résidents européens peuvent être pleinement intégrés à la vie politique locale avec des dérogations possibles prévues dans ce Traité²³⁸. Il est désormais inscrit à l'article 22, 1 TFUE « *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* ». Ainsi, l'égalité de traitement entre les citoyens européens est assurée. Dès lors, sa reconnaissance est bénéfique aux seuls citoyens de l'Union ne résidant pas dans leur Etat membre d'origine.

Toutefois, ce droit ne concerne qu'une partie minime de la population dans la mesure où il ne s'adresse qu'aux ressortissants européens ayant choisi d'immigrer vers un autre Etat membre. De plus, des dérogations sont prévues à l'exercice de ce droit dans certains Etats membres. Ainsi, il n'est pas exercé de manière uniforme dans l'Union. A ce titre, la Belgique est autorisée à restreindre ce droit à raison de ses difficultés liées à la coexistence de trois communautés sur son territoire²³⁹. Il en va de même pour le Luxembourg où les immigrés sont majoritaires, il est ainsi possible que des conditions limitatives aux votes des étrangers soient prévues²⁴⁰. Enfin, la France a limité ce droit dans certains cas²⁴¹.

Concernant le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, il est à noter que ce droit est le seul droit politique à préexister à la citoyenneté européenne dans la mesure où il est reconnu aux ressortissants européens depuis 1976²⁴². Les députés européens sont désormais élus

237 Jean-Denis MOUTON, « La citoyenneté européenne, illustration de la méthode communautaire », in *De Schengen à Mondorf-les-Bains : Le citoyen au cœur de l'Europe élargie, préc.*, p.50.

238 Voir Massimo SILVESTRO, « Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales », *R.M.C.*, 1993, pp.612-614.

239 Voir Cédric CHENEVIÈRE, « Les droits politiques des citoyens européens sont-ils réservés aux seuls citoyens européens? », *working paper* - 20 mars 2011, pp.6-7, accessible à partir du site internet www.cadrages.eu/wp-content/data/Droits_politiques_citoyen_UE.pdf, la dernière consultation effectuée le 20 avril 2014.

240 Massimo SILVESTRO, « Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales », *R.M.C.*, 1993, p.613.

241 Par exemple, « *Le conseiller municipal qui n'a pas la nationalité française ne peut être ni élu maire ou adjoint, ni en exercer même temporairement les fonctions* », article 9 de la loi organique n°98-404, du 25 mai 1998, JO n°120 du 26 mai 1998, p.7975. Ainsi trois restrictions principales sont prévues par la loi organique du 25 mai 1998 ; la première concerne la condition de résidence en France, la deuxième concerne l'inscription obligatoire du ressortissant d'un Etat membre de l'Union sur une autre liste électorale complémentaire où figure sa nationalité et la troisième concerne la capacité électorale du ressortissant communautaire (à l'époque). Pour les réserves contenues dans la loi organique du 25 mai 1998 voir Philippe BLACHER, « Les aspects juridiques de la citoyenneté européenne », in *Vers une citoyenneté européenne*, Lydie PFANDER-MENY, Jean-Guy LEBEAU (*dir.*), CRDP de l'Académie de Dijon – 2000, pp.92-93.

242 Article 1er de l'Acte portant élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976, JO L 278 du 8 octobre 1976, p.1 et ss. Ces conditions sont reprises à

au suffrage universel direct, libre et secret par les ressortissants des Etats membres. Ils ont alors une légitimité populaire et cette élection « *constitue l'un de deux piliers de la démocratie représentative de l'Union européenne* »²⁴³. Mais il est regrettable que ce droit ne se soit pas accompagné de mesures d'harmonisation des régimes électoraux des Etats²⁴⁴ alors même que la mise en place d'une procédure uniforme dans tous les Etats de l'Union était prévue dans le Traité de Maastricht. On a seulement pu établir des principes communs sans pouvoir les harmoniser.

En outre, si les premières élections européennes restent attachées au cadre politique étatique, la portée supra-nationale de celles-ci est assurée par les évolutions conventionnelles et institutionnelles. Ainsi, la première évolution conventionnelle réside dans la pratique parlementaire de Strasbourg puisque les députés élus au Parlement européen se regroupent en fonction de leur affinité politique et non pas en fonction de leur nationalité. La seconde évolution se trouve institutionnalisée à travers le Traité de Maastricht selon lequel le droit de vote et d'éligibilité est conféré aux citoyens européens quel que soit leur lieu de résidence. Ce faisant, « *l'élu au Parlement n'est pas représentant de la nation mais représentant des habitants d'un territoire donné* »²⁴⁵. Actuellement, le Traité de Lisbonne se réfère explicitement à la citoyenneté européenne et la lie aux élections européennes²⁴⁶.

La jurisprudence de la Cour de Justice a aussi beaucoup contribué à l'évolution de ce droit, notamment en reconnaissant dans l'arrêt *Espagne c/ Royaume-Uni*²⁴⁷ qu'« *en l'état actuel du droit communautaire* », rien n'interdisait à un Etat membre (en l'occurrence au Royaume-Uni) d'étendre le droit de vote aux ressortissants de *Commonwealth* (non européens)²⁴⁸. De même, la Cour à l'occasion de l'arrêt *Eman et Sevinger*²⁴⁹, s'est prononcée sur l'hypothèse inverse, c'est-à-dire sur le fait de savoir si le droit de vote aux élections européennes appartenait à tous les citoyens européens. Elle en conclut qu'une exclusion des citoyens européens du droit de vote peut être admissible. Mais

l'article 14,3 du TUE.

243 Cédric CHENEVIÈRE, « Les droits politiques des citoyens européens sont-ils réservés aux seuls citoyens européens? », *working paper* - 20 mars 2011, *préc.*, p.7.

244 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen*, *préc.*, p.102.

245 Philippe BLACHER, « Les aspects juridiques de la citoyenneté européenne », in *Vers une citoyenneté européenne*, Lydie PFANDER-MENY, Jean-Guy LEBEAU (*dir.*), CRDP de l'Académie de Dijon – 2000, p.91.

246 Les articles 189 et 190 CE ont été remplacés par l'article 14 TUE selon lequel « Le parlement est composé de représentants des *citoyens de l'Union* ». De même, l'article 10 TUE énonce que « Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. (...) Les *citoyens* sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen (...). Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des *citoyens de l'Union* ».

247 CJCE, 12 septembre 2006, *Espagne c/ Royaume-Uni*, aff. C-145/04, *Rec.*, p. I-7917.

248 Cependant une partie de la doctrine considère que « l'état de droit européen » a évolué avec le Traité de Lisbonne. Ainsi, les articles 10 et 14 TUE remettraient en cause l'enseignement tiré de l'arrêt *Espagne c/ Royaume-Uni*, notamment en ce que le Traité de Lisbonne réserverait le droit de vote et d'éligibilité aux seuls citoyens de l'Union. Pour un débat relatif au sujet V. Cédric CHENEVIÈRE, « Les droits politiques des citoyens européens sont-ils réservés aux seuls citoyens européens? », *working paper*- 20 mars 2011, *préc.*, p.9-10.

249 CJCE, 12 septembre 2006, *Eman et Sevinger*, C-300/04, *Rec.*, p. I-8055. Les arrêts *Espagne c/ Royaume-Uni* et *Eman et Sevinger* sont prononcés le même jour.

en l'espèce, les Pays-Bas excluait les habitants des Antilles néerlandaises et d'Aruba, ils reconnaissent, en revanche, le droit de vote et d'éligibilité aux néerlandais qui résidaient dans un Etat tiers. La Cour condamne cet Etat membre dans la mesure où aucune raison objective n'était susceptible de justifier la différence de traitement des ressortissants néerlandais ne résidant pas sur le territoire métropolitain des Pays-Bas, soit qu'ils résident aux Antilles néerlandaises ou à Aruba, soit qu'ils habitent dans un Etat tiers. Partant, un tel traitement est injustifié au regard du droit européen.

Par conséquent, si on peut admettre que les élections européennes ont dépassé le cadre étatique à travers les évolutions décrites ci-dessus, on ne peut pas présenter ce droit de vote comme étant une innovation liée à la citoyenneté européenne. Le Traité de Maastricht n'a fait que reprendre les bases préexistantes et les Traités successifs les ont améliorées. Alors, le Parlement européen est un des parlements les plus puissants au monde mais cela n'empêche que les élections de ses députés soient des élections de second ordre par rapport aux enjeux nationaux²⁵⁰. Ce faisant, ce droit n'a pas réussi à dépasser les clivages entre les intérêts nationaux et les intérêts européens.

Enfin, un autre droit dont les citoyens européens jouissent est le droit à la protection diplomatique et consulaire. Est alors prévu que : les citoyens de l'Union ont « *le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat* »²⁵¹. Mais une fois de plus, il ne s'agit pas d'un droit innové à travers le statut de citoyen européen dans la mesure où ce droit traduit le lien de rattachement à l'Etat et relève à ce titre du *monopole des Etats membres*. En d'autres termes, la protection diplomatique et consulaire pour les citoyens européens est « *une manifestation de représentation réciproque entre les Etat membres* »²⁵². Il n'est alors pas un droit qui permettrait au citoyen de participer à la vie politique de l'Union. Il se borne à garantir au citoyen européen d'un Etat membre qui n'est pas représenté dans un Etat non membre une protection subsidiaire²⁵³ et reste inscrit au cadre étatique.

Ainsi, les droits politiques précités, le droit de vote et d'éligibilité aux municipales et aux

250 Hugues DUMONT, « Paradoxes et atouts d'une Fédération plurinationale en campagne électorale », *J.D.E.*, n° 208, 22ème année, Avril 2014, p.137.

251 Article 20, paragraphe 2, c) TFUE qui est aussi reprise dans l'article 23 TFUE (ancien article 20 TCE) ainsi qu'à l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux.

252 Ivan INGRAVALLO, « Vingt ans après Maastricht : quelles sont les perspectives de la dimension externe de la citoyenneté européenne? », *R.D.U.E.*, 2-2012, éd. Clément Juglar, p.256.

253 *Ibid*, p. 257.

européennes, le droit à la protection diplomatique et consulaire, attachés à la qualité de la citoyenneté européenne n'ont pas su franchir les frontières étatiques. En effet, ils sont restés circonscrits au cadre national soit dans les conditions d'accès, soit dans leur mode d'exercice. Toutefois, le renforcement de la démocratie participative, notamment l'introduction du récent mécanisme de l'initiative citoyenne est porteuse d'espoir sur la consécration d'un droit politique « purement européen ».

B) Le renforcement de la démocratie participative

Face au cloisonnement des droits politiques du citoyen au cadre étatique, deux droits sont néanmoins à relever. Ils viennent renforcer la participation de celui-ci à la vie politique de l'Union et sont propres au droit européen : il s'agit d'une part du droit de pétition et d'autre part de l'initiative citoyenne européenne récemment instaurée. Mais le premier droit cité, bien que de nature politique, ne réussit pas à inciter ses titulaires à participer davantage à la vie politique européenne, tandis que le deuxième est très récent pour en tirer des conséquences sur son efficacité.

Dans un premier temps, pour ce qui est du droit de pétition auprès du Parlement européen, l'exercice de ce droit ouvre certes une forme de participation à la vie politique pour le citoyen de l'Union mais sa portée concrète reste assez limitée en pratique.

En effet, le Traité de Maastricht a reconnu ce droit au profit de chaque personne physique ou morale résidant dans un Etat membre de l'Union sur un domaine de compétence de l'Union ou qui le concerne directement²⁵⁴. Mais c'est une fois de plus un droit « *qui n'est pas réellement une nouveauté créée par le Traité de Maastricht* »²⁵⁵. D'une part, l'Assemblée de la CECA dès 1953 avait déjà reconnu le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen. A la lumière des modèles nationaux, ce droit de pétition est lié aux pouvoirs parlementaires. D'autre part, depuis 1981, le règlement intérieur du Parlement européen prévoit que « *tout citoyen de la communauté a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens, des demandes ou doléances écrites au Parlement européen* »²⁵⁶. Depuis, le Parlement a constamment cherché à renforcer ce droit. Avec l'entrée en vigueur de l'Acte Unique européen, une commission permanente spécialisée est créée au sein de celui-ci pour le traitement des pétitions.

254 Article 20, paragraphe 2, c), l'article 24 alinéa 2 (ancien article 21 TCE), l'article 227 TFUE (ancien article 194 TCE), qui est aussi repris dans l'article 44 de la Charte des droits fondamentaux.

255 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen, préc.*, p.103.

256 Article 18 du Règlement intérieur du Parlement européen.

Ainsi, le Traité de Maastricht n'a fait que préciser le champ d'application personnel du droit de pétition. Il a posé deux conditions de recevabilité : « a) que la question entre dans le champ d'application d'activité de la Communauté, b) que le pétitionnaire soit concerné directement »²⁵⁷. Pour les particuliers, il y a l'exigence d'un intérêt direct à travers l'exercice de ce droit. Mais cette condition de recevabilité est interprétée de manière large par les parlementaires puisqu'une question relative à l'intérêt général peut également être adressée au Parlement européen. Cette interprétation large de ladite condition conduit par le même à l'utilisation de ce droit en tant qu'une forme d'expression politique²⁵⁸. De plus, l'usage collectif de ce droit permet aux citoyens de faire appel au Parlement européen pour la modification d'une politique européenne ou d'une législation²⁵⁹. Quant à l'objet des pétitions, le Parlement en adoptant le 10 juin 1997, la proposition de résolution dans le rapport annuel d'activités pour l'année 1996-1997²⁶⁰, a défini les pétitions comme « des demandes d'intervention, d'action ou d'un changement de ligne politique, ainsi que des demandes d'opinion »²⁶¹.

S'il s'agit d'un projet ambitieux pour le Parlement d'associer le citoyen européen à la vie politique de l'Union, la faible utilisation par les titulaires de ce droit relève toute une autre réalité. Notamment la plupart des pétitions introduites par ceux-ci vise à dénoncer le non respect du droit de l'Union par les institutions nationales. Le Parlement européen est alors saisi pour mettre fin à ces violations de droits individuels par les Etats membres. A ce titre, ce droit s'exerce comme « un mode de contrôle démocratique des institutions »²⁶². Il se présente alors avant tout comme servant à la protection des citoyens mais ne leur permet pas de prendre part actif dans la construction européenne. Les citoyens sont *les acteurs passifs* de l'Union et ne participent pas à sa vie politique à travers celui-ci²⁶³.

De plus, si la participation collective peut être utilisée par des acteurs collectifs comme des syndicats, elle l'est très rare dans la mesure où ils préfèrent utiliser d'autres mécanismes de participation au dialogue sociale qui sont plus efficaces.

257 Saverio BAVIERA, « Les pétitions au Parlement européen et le médiateur européen », *R.M.C.U.E.*, n°445, février 2001, p.131.

258 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012, *préc.*, p.971.

259 Les domaines des pétitions recevables sont très vastes : des questions environnementales, des problèmes relatifs à la TVA, questions de transports d'animaux, questions relatives à la libre circulation, questions de santé publique etc. V. Saverio BAVIERA, « Les pétitions au Parlement européen et le médiateur européen », *R.M.C.U.E.*, n°445, février 2001, p.132.

260 Doc. A4-0190/97.

261 Saverio BAVIERA, « Les pétitions au Parlement européen et le médiateur européen », *R.M.C.U.E.*, n°445, février 2001, p.131.

262 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen, préc.*, p.103.

263 Marie-José GAROT, *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 1999, Chapitre IV : La résidence comme critère d'accès à la citoyenneté de l'Union, p.195.

Enfin, l'organisation des référendums européens²⁶⁴ est une autre voie possible dans le souci de donner la parole à la souveraineté populaire et par la même aux peuples européens. Or, ce projet n'a pas abouti, pourtant il visait à récolter l'opinion politique européenne sur les décisions majeures dans un espace européen. Les référendums européens devaient être limités aux questions des normes constitutionnelles qui ne sont pas dans les textes des Traités telles que « *les lois organiques et les lois ordinaires, et enfin les actes réglementaires* »²⁶⁵.

Il apparaît donc, que le droit de pétition d'usage peu courant ne remplit pas pleinement sa fonction de l'instrument participatif à la vie politique européenne. Les citoyens ne recourent pas à ce droit et préfèrent s'orienter vers d'autres instruments de dialogue avec les institutions européennes. Dès lors, il est possible de conclure qu'à l'heure actuelle la citoyenneté européenne demeure dépendante des droits étatiques « *tant dans son mode d'accès que dans l'exercice de la plupart des droits qui y sont attachés* »²⁶⁶.

Toutefois, l'introduction de l'initiative citoyenne par le Traité de Lisbonne permet de pallier l'usage peu décisif du droit de pétition et tend vers un droit d'origine et d'usage purement européen.

Dans un deuxième temps, il s'agit de travailler sur l'initiative citoyenne « *unaniment présentée comme l'une des mesures les plus audacieuses du Traité de Lisbonne* »²⁶⁷. C'est en effet, le droit le plus tangible de citoyen de l'Union qui le permet de participer directement à la vie politique européenne. Or, comme le constate Yves PETIT, la conception dominante de la citoyenneté européenne à la lumière « *des quatre libertés a longtemps affaibli son appréhension par les droits politiques* »²⁶⁸. Ce nouveau mécanisme vient alors renforcer la prérogative par excellence du citoyen qui est de participer à la vie politique européenne par ses droits politiques. Le citoyen européen devient l'acteur direct du processus législatif de l'Union grâce à ce droit qu'on a l'habitude de présenter comme « *un instrument transeuropéen novateur* »²⁶⁹.

L'adoption du règlement n°211/2011²⁷⁰ a rendu effectif ce nouveau droit prévu à l'article 11,

264 Sur le référendum européen V. Vlad CONSTANTINESCO, « Je t'aime, moi non plus! La société européenne en quête d'affectation? », *préc.*, pp.155-158.

265 *Ibid.*, p.156.

266 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen, préc.*, p.104.

267 Julie 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*, n° 10, octobre 2013, p.4.

268 Yves PETIT, « Citoyenneté européenne et droits politiques : une ambition déçue? », in *Une citoyenneté européenne dans tous ses « Etats »*, Icard P. (dir.), Editions universitaires de Dijon, 2009, pp. 87-102. V. également Racha EL-HERFI, « L'initiative citoyenne européenne : évaluation d'un mécanisme de démocratie participative au sein de l'Union européenne », *R.D.U.E.*, 4-2011, éd. Clément Juglar, p.68.

269 Racha EL-HERFI, « L'initiative citoyenne européenne : évaluation d'un mécanisme de démocratie participative au sein de l'Union européenne », *R.D.U.E.*, 4-2011, éd. Clément Juglar, p.68.

270 Règlement (UE) no.211/2011, du Parlement européen et du Conseil, 16 février 2011, relatif à l'initiative citoyenne, *JOUE*, L65, 11 mars 2011, p.1.

paragraphe 4 TUE et il est applicable depuis le 1er avril 2012²⁷¹. Cet outil de démocratie participative permet désormais à un million de citoyens de sept différents Etats membres de l'Union de demander à la Commission européenne la présentation d'une proposition de loi européenne. L'innovation repose alors sur le constat que « *l'Union européenne va plus loin que ses propres Etats membres en matière de participation directe des citoyens au processus législatif* »²⁷². Il existe toutefois une différence importante par rapport au droit d'initiative prévu au niveau des Etats membres. Tandis que dans la plupart des Etats membres, le droit d'initiative législative des citoyens vise à soumettre directement une proposition de loi au Parlement national par les nationaux, dans le cadre de l'Union européenne, les citoyens pourront demander à la Commission de proposer une loi mais celle-ci reste libre de donner suite ou pas à leur demande. Elle peut notamment rejeter des initiatives si elles sont « *manifestement en dehors du cadre de (ses) attributions* », « *abusives(s), fantaisiste(s) ou vexatoire(s)* » ou « *manifestement contraire(s) aux valeurs de l'Union européenne* »²⁷³. Donc les citoyens européens n'auront pas la garantie que le législateur européen (soit le Parlement européen et/ou le Conseil des ministres européen) soit effectivement appelé à examiner une proposition de loi émise par les citoyens²⁷⁴. L'initiative citoyenne européenne se distingue alors d'un mécanisme de démocratie directe en ce qu'elle ne s'accompagne pas d'une obligation pour les institutions européennes de donner suite à l'initiative en engageant un processus référendaire comme c'est le cas dans la plupart des Etats membres²⁷⁵. Ce droit d'initiative quasi-exclusif de la Commission est notamment du au constat que les citoyens européens se voient reconnaître un droit d'initiative législative qui était jusqu'alors du monopole du Parlement européen et du Conseil des ministres européen. Dans la mesure où les acteurs appelés à mettre en œuvre une initiative de citoyenneté européenne (ICE), les citoyens de l'Union, ne peuvent s'apparenter aux deux institutions qui sont acteurs du processus législatif européen, l'analogie de l'ICE au droit de proposition des institutions est peu pertinente²⁷⁶ et dès lors il faut l'encadrer. De plus, au titre du principe de bonne gouvernance, il serait difficilement justiciable de confier à un million de citoyens,

271 Si le Règlement entre en vigueur le 1er avril 2011, son article 23 précise qu'il ne sera applicable qu'à partir du 1er avril 2012, afin de laisser le temps aux Etats membres de mettre en place les procédures permettant de valider la collecte des déclarations de soutien à une initiative. Voir Nicolas LEVRAT, « L'initiative citoyenne européenne : une réponse au déficit démocratique? », *C.D.E.*, 1-2011, p.54.

272 Paolo PONZANO, « L'initiative citoyenne européenne : la démocratie participative à l'épreuve », *R.D.U.E.*, 4-2012, éd. Clément Juglar, p.616.

273 Racha EL-HERFI, « L'initiative citoyenne européenne : évaluation d'un mécanisme de démocratie participative au sein de l'Union européenne », *R.D.U.E.*, 4-2011, éd. Clément Juglar, p.698. L'auteur y cite l'article 4, paragraphe 2 points b) c) et d) du règlement UE) 211/2011.

274 *Ibid.*

275 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle, préc.*, p.979.

276 Nicolas LEVRAT, « L'initiative citoyenne européenne : une réponse au déficit démocratique? », *C.D.E.*, 1-2011, p.61.

la présentation directe d'une proposition de loi européenne²⁷⁷. Alors, la méfiance des institutions européennes à l'égard des citoyens apparaît clairement.

C'est surtout sa dimension transnationale qui nous intéresse, en ce qu'il est le premier droit politique à prétendument dépasser le cadre étatique. En effet, cette dimension transnationale est retrouvée dans les exigences relatives au nombre de citoyen susceptible d'introduire l'initiative d'une part, et les exigences relatives à la composition même de l'organe susceptible de collecter les signatures de l'autre.

D'abord, la condition d'un million de citoyens d'au moins est relativement représentante de la population de l'Union. A côté, le nombre minimal d'Etats membres et de signatures pour chaque Etat est fixé à un quart des Etats dans le règlement 211/2011. Ces chiffres traduisent l'approche pluraliste du règlement face au mécanisme d'initiative citoyenne. En effet, plus grand nombre de citoyen réuni des différents Etats membres garantit l'aspect transnational de celle-ci.

Ensuite, la composition même de l'organe susceptible de collecter les signatures traduit également cette dimension transnationale. En effet, le Comité de citoyens est composé d'au moins sept personnes résidant dans sept différents Etats membres. « *Cette disposition vise à garantir un débat et une représentation transnationaux avant la collecte d'un million de signatures* »²⁷⁸.

Enfin, les exigences en matière de recueil, de vérification et de validation des signatures que la Commission confie pour l'essentiel aux Etats membres n'interviennent qu'une fois que le processus d'ICE est déjà lancé par les citoyens européens. Ce contrôle en aval souligne que l'ICE ne se limite pas au seul cadre étatique, au contraire sa recevabilité dépend même du franchissement des frontières des Etats membres.

La mobilisation des citoyens autour des questions européennes est donc une des sources de légitimité de ce nouveau droit politique même s'il n'est pas toujours aisé de trouver des sujets transnationaux de façon à intéresser les ressortissants des sept Etats membres. Ce faisant, il devrait encourager des débats internationaux et par le même décroïsonner les espaces publics nationaux au profit d'un espace public européen²⁷⁹. Le véritable défi est alors de préparer un terrain favorable à cette mobilisation transnationale en terme des ressources et de la capacité à sensibiliser les citoyens à leur nouveau droit. Par conséquent, ce droit est véritablement transnational et devrait permettre de dépasser le cloisonnement des droits des citoyens au cadre strictement étatique, à condition de trouver des sujets transnationaux.

277 Paolo PONZANO, « L'initiative citoyenne européenne : la démocratie participative à l'épreuve », *préc.*, p.617.

278 Paolo PONZANO, « L'initiative citoyenne européenne : la démocratie participative à l'épreuve », *préc.*, p.619.

279 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, *préc.*, p.986.

Cependant, la mise en œuvre de ce projet ambitieux a relevé de nombreuses déceptions et a fait l'objet des critiques. On craignait notamment que les initiatives soient récupérées par les groupes de pression, des lobbies. Il est vrai que ce mécanisme peut se trouver détourné par des lobbies puisque « *les dispositifs participatifs deviennent un moyen de négociation lorsque le dialogue n'a pas abouti aux résultats espérés* »²⁸⁰. Ainsi, un lobby soutenu par un million de citoyens aura plus de facilité pour convaincre la Commission d'initier une loi européenne servant ses propres intérêts. Si les craintes ne se sont pas justifiées pour l'instant, une telle instrumentalisation de l'ICE par des lobbies aura au moins le mérite de rendre plus *transparent* leur manière de procéder, cela d'autant plus que l'efficacité politique de l'initiative pourrait *profiter à tous*²⁸¹.

Mais les critiques à l'égard dudit mécanisme ne se limitent pas à des craintes d'ordre politique. D'abord, près d'un tiers des initiatives a été refusé par la Commission pour des problèmes de base juridique, c'est-à-dire que soit elles ne relevaient pas de la compétence de la Commission, soit elles ne se fondaient pas sur une base juridique appropriée²⁸². Au niveau de sa mise en œuvre encore, non seulement ce mécanisme demeure très peu connu des particuliers faute d'une information suffisamment relayée par les institutions européennes, mais aussi les grandes organisations européennes (syndicats, employeurs, consommateurs etc.) hésitent à s'engager directement dans la collecte des signatures. En outre, les organisateurs des ICE sont confrontés à des problèmes logistiques puisqu'ils ne disposent pas toujours de ressources suffisantes pour créer leur propre site informatique. De même, la traduction de leur demande dans d'autres langues pour promouvoir la connaissance de leur initiative et faciliter la collecte des signatures dans au moins sept Etats membres s'avère une tâche complexe²⁸³. Ensuite, les autorités nationales saisies pour certifier les systèmes de collecte en ligne et vérifier les données transmises par les organisateurs doivent assurer ces services à titre gratuit. Or, la nature gratuite de ces services peut occasionner des retards dans le processus. De plus, au niveau financier, tous les Etats membres ne sont pas à même de vérifier les ICE qui ne sont pas financées par des donations substantielles par exemple. D'ailleurs, la création d'un système informatique exige certaines ressources financières²⁸⁴. Ces mêmes écarts se retrouvent au niveau technique puisque certains sites internet préparés pour présenter les ICE sont facilement compréhensibles et accessibles dans plusieurs langues tandis que

280 Racha EL-HERFI, « L'initiative citoyenne européenne : évaluation d'un mécanisme de démocratie participative au sein de l'Union européenne », *R.D.U.E.*, 4-2011, éd. Clément Juglar, p.707.

281 *Ibid.*

282 Pour la liste des initiatives qui n'ont pas abouti à raison de base juridique V. Julie 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*, n° 10, octobre 2013, p.8.

283 Paolo PONZANO, « L'initiative citoyenne européenne : la démocratie participative à l'épreuve », *préc.*, p.625.

284 *Ibid.*

d'autres préparés dans d'autres Etats membres sont moins abordables²⁸⁵.

Au-delà, actuellement seules deux initiatives sont transmises à la Commission : l'initiative « Droit à l'eau » et l'initiative « L'un de nous », dont la première est examinée²⁸⁶ et la deuxième va l'être prochainement²⁸⁷. Il y a huit qui sont encore en cours²⁸⁸. Des interrogations se posent alors quant à l'exigence du délai d'un an octroyé aux organisateurs d'initiative pour présenter celles-ci à la Commission. En outre, la véracité des signatures et le nombre de signatures pris en compte par la Commission posent aussi des problèmes.

Cependant, si ce mécanisme reste perfectible à la lumière des critiques portées à son égard, il n'empêche que les premières années d'expérimentation de l'ICE ont aussi relevé une lueur d'espoir vers un droit politique purement européen, transnational. Ainsi, c'est un mécanisme très accessible et flexible afin de faciliter la collecte des signatures dans plusieurs Etats membres qui peuvent être recueillies sur support papier ou par voie électronique. De plus, les reproches adressés ne sont pas définitifs dans la mesure où il s'agit d'un mécanisme très jeune pour tirer des conclusions rapides sur son utilisation et son efficacité.

Pour ce qui est des difficultés liées à la traduction des documents dans plusieurs langues par exemple, il est déjà prévu que les services de traduction au sein des institutions européennes aident les opérations de traduction. De même, pour résoudre les problèmes économiques, les organisateurs qui réussissent à enregistrer leur initiative peuvent bénéficier d'une dotation financière.

Ensuite, pour ce qui est de l'appréhension quasi-exclusive de la Commission sur les suites à donner à l'initiative présentée, Paolo PONZANO reste optimiste dans la mesure où les ICE qui sont soutenues par des gouvernements, du Parlement ou du Conseil etc. sont plus susceptibles à être examinées par la Commission²⁸⁹.

Enfin, une révision aura lieu en 2015 qui pourrait être l'occasion de pallier les imperfections du mécanisme à la lumière des résultats des premières expériences. A cet égard, si elle n'est pas une solution complète à tous les problèmes de la démocratie européenne, la démocratie participative ainsi développée est « *un complément utile à la démocratie représentative* »²⁹⁰. En effet, le règlement d'application devrait permettre l'ouverture d'un débat transnational et de promouvoir un

285 Julie DUPONT-LASSALLE, « L'initiative citoyenne européenne un an après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 211/ 2011 : un tableau en clair-obscur », *préc.*, p.9.

286 Voir la Communication de la Commission sur l'initiative citoyenne européenne « L'eau et l'assainissement sont un droit humain! L'eau est un bien public, pas une marchandise », COM(2014) 177 final, Bruxelles, 19.3.2014.

287 La réponse de la Commission est attendue avant le 28 mai 2014.

288 Pour la liste complète des initiatives citoyennes en cours voir le site internet ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing.

289 Pour l'illustration des exemples des initiatives citoyennes européennes soutenues par les parlementaires V. Julie DUPONT-LASALLE, « L'initiative citoyenne européenne un an après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 211/ 2011 : un tableau en clair-obscur », *préc.*, p.12.

290 *Ibid.*

nouvel espace public européen notamment grâce à l'introduction du Comité de sept citoyens ressortissants de sept différents Etats, et à l'utilisation d'un site informatique mis à disposition par la Commission qui devrait faciliter la collecte des signatures en ligne. Reste alors à voir les aboutissements des ICE qui seront examinées par la Commission au cours des deux années à venir pour pouvoir avoir une approche plus claire sur le mécanisme. Pour l'instant, il semblerait que cet instrument dans un système politique supranational soit à même de contribuer à la vie démocratique de l'Union et de dépasser l'origine étatique des droits politiques.

Pour conclure, à l'heure actuelle la citoyenneté européenne demeure encore conditionnée par les droits étatiques tant par son mode d'accès que par l'exercice de la plupart des droits consacrés²⁹¹. Or, l'émergence d'une véritable citoyenneté dépend de l'affranchissement des frontières étatiques pour atteindre à un espace supranational. Il en va notamment de la participation des citoyens à la vie politique de l'Union puisque les droits ainsi consacrés restent pour la plupart encore ignorés ou mal connus par ses titulaires.

§ 2 La faible effectivité des droits consacrés en pratique

La consécration des droits au profit des citoyens a été énoncée comme un des principaux apports de ce statut. Notamment, la composante politique de la citoyenneté consiste à « *participer à l'exercice du pouvoir politique, en tant que membre d'un corps investi de l'autorité politique ou comme électeur des membres d'un tel corps* »²⁹². Sa portée novatrice se trouve toutefois limitée par la réalité politique. En effet, cette innovation a finalement une dimension symbolique. Ainsi entre les premières élections européennes en 1994 et la dernière, le taux d'abstention n'a fait qu'augmenter.

De plus, le statut de citoyen dans le cadre national se fonde sur un lien juridique reposant sur des droits et des devoirs. En revanche, dans le cadre de l'Union européenne, les droits ne sont pas toujours associés à des devoirs, ce qui fait dire à une partie de la doctrine que la citoyenneté européenne est essentiellement constituée « de droits »²⁹³. Ainsi, les droits octroyés aux citoyens européens sont explicitement mentionnés dans les Traités tandis qu'ils sont « soumis aux devoirs prévus par la Charte des Droits fondamentaux »²⁹⁴ qui ne sont pas davantage précisés.

291 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen, préc.*, p.104.

292 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, soutenue le 17 novembre 2004, p.590.

293 *Ibid.* p.593.

294 En effet, la Préambule de la Charte des Droits fondamentaux énonce que : « *La jouissance de ces droits entraîne*

Assez paradoxalement, la citoyenneté européenne fondée sur des droits plus que de devoirs, qui pour cette raison devrait s'avérer attractive ne l'est pas vraiment. Ce désintérêt est visible non seulement dans la désignation des représentants européens mais également dans les consultations électorales dans la plupart des Etats membres occidentaux. Il s'en suit une distance démocratique entre les dirigeants et leurs mandants. En d'autres termes, le lien représentatif entre les représentants et les représentés se trouve affaibli.

Les explications avancées pour ce manque d'effectivité des droits politiques mentionnent le plus souvent une mauvaise information du public concerné qui entraîne la méconnaissance du concept par les citoyens (A) et le faible attrait général ou un désintérêt accru de ceux-ci pour la vie politique européenne (B).

A) La méconnaissance du concept de la citoyenneté de l'Union

T.H. MARSHALL a distingué trois catégories de droits qui correspondent à trois dimensions de la citoyenneté moderne ²⁹⁵ : les droits et libertés de la citoyenneté civile recouvrant l'ensemble des libertés - *liberté personnelle, liberté de parole, de croyance, droits de propriété, etc.*-, les droits de participation politique - *droits de pétition, de vote, d'éligibilité, droit à participer à l'exercice du pouvoir politique* - et les droits-créances sociales de la citoyenneté sociale *permettant de bénéficier d'un bien être minimal, de l'accès à l'éducation, à la protection sociale*²⁹⁶. Ce schéma bien qu'incomplet illustre que la citoyenneté ne peut pas se résumer au droit de vote. Dans ce sens, le corps des droits et d'obligations qui constitue la citoyenneté européenne ne saurait être complet sans le sentiment d'appartenance à une communauté. En effet, la citoyenneté fait appel à des valeurs communes qui « *sont reconnues, par un Demos, comme des références majeures et peuvent faire naître des loyautés durables* »²⁹⁷. C'est alors sur la volonté de vivre ensemble que la citoyenneté européenne se repose et une telle société s'incarne au passé, au présent et au futur²⁹⁸. Cet élément affectif résulte d'un héritage historique, culturel et linguistique, voire religieux. Au présent, elle est la traduction d'un sentiment d'appartenance. Au futur, elle traduit un projet collectif pour l'avenir

des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures ».

295 Anastasia ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p.7.

296 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, soutenue le 17 novembre 2004, p.585.

297 Charlotte DENIZEAU, « La citoyenneté européenne : une valeur en quête d'identité », Conférence-débat du CDCP sur la citoyenneté, Cycle « Les valeurs du droit public », 14 février 2013, p.5, URL, consulté le 4 avril 2014.

298 *Ibid.*

fondé sur une communauté de destin. Bien évidemment, la formation d'une telle communauté d'appartenance et d'engagement passe par la participation active à sa vie politique. A ce titre, on a précisé les contours d'une communauté politique à travers les droits politiques reconnus au profit des citoyens européens.

Cependant, si la consécration des droits politiques est censée de faire surgir ce sentiment d'appartenance commune chez les citoyens, la réalité de l'exercice de ces droits reflète toute une autre vérité. En effet, ce sentiment est inégalement éprouvé, voire absent tout simplement, ce qui se traduit par une participation restreinte des citoyens à la vie politique européenne en dépit des efforts déployés par l'Union.

D'abord, concernant le sentiment diffus d'appartenance, trois constats sont frappants. Les derniers sondages effectués par l'Eurobaromètre de 2013 sur la citoyenneté de l'Union déjà cités dans l'introduction de notre travail²⁹⁹, relèvent que seulement environ le quart des personnes interrogées (24%) se considèrent assez bien ou très bien informées des possibilités qui s'offrent à elles en cas de violations des droits attachés à leur statut de citoyen européen. Environ la moitié d'entre elles (51%) se déclarent pas très bien informées. Un quart (23%) disent ne pas être informées du tout³⁰⁰. A cela, s'ajoute le constat que le concept de citoyenneté européenne est majoritairement accessible par une élite intellectuelle. Pour être précis, les personnes qui se déclarent ne pas connaître l'expression « citoyen de l'Union européenne » sont le plus souvent des citoyens de plus de 55 ans, d'un niveau d'instruction faible et qui résident dans des zones rurales ou qui sont des ouvriers³⁰¹.

Ensuite face à cet accès limité de ladite notion, la Commission a déjà entrepris des initiatives dans l'objectif immédiat de convaincre les citoyens de l'importance de ce statut. On peut ainsi mentionner la décision n°1904/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 établissant le programme « Europe pour les citoyens » pour la période 2007-2013 passé. Un rapport d'évaluation intermédiaire et les deux consultations publiques ont permis de voir qu'il convenait de poursuivre les efforts pour la promotion d'une citoyenneté européenne active. En outre, dans le

299 Voir p.8 de notre introduction.

300 A ce titre, les pourcentages relevés témoignent d'une progression par rapport à 2007. En revanche, les chiffres n'ont pas beaucoup changé depuis le sondage effectué en 2010 en dépit des efforts consacrés pour lutter contre ce manque d'adhésion des citoyens à l'Union. En effet, le rapport analytique sur la citoyenneté rendu par Eurobaromètre en 2010 faisait ressortir que seulement 43% des personnes interrogées déclaraient connaître le sens de la citoyenneté de l'Union. Moins d'un tiers (32%) se considéraient comme bien informés sur leurs droits tandis que 48% disaient être mal informés sur ses droits en tant que citoyens. Un quart (22%) des répondants déclaraient ne jamais avoir entendu parler du terme « citoyen de l'Union européenne ».

301 En effet, le rapport analytique sur la citoyenneté rendu par Eurobaromètre en 2010 trace les pourcentages et met en évidence les contrastes de connaissance de la notion de citoyenneté qui diffère en fonction de la tranche d'âge, de niveau d'éducation etc. Il en ressort un décalage entre la population jeune (% 46 des hommes âgés entre 25-39 ans), la plus instruite (50%) résidant dans une zone métropolitaine et qui sont familiers avec ce terme, et les citoyens âgés de plus de 55 ans (24%) qui ne le sont pas.

rapport de 2010 sur la citoyenneté de l'Union, intitulé « Lever des obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union », la Commission a établi que les citoyens de l'Union ne pouvaient pas tirer parti de leurs droits attachés à la citoyenneté. A ce titre, ils rencontraient des difficultés même à l'encontre du droit de libre circulation et de séjour, qui constitue pourtant le premier des droits de citoyen. Pour y remédier, vingt-cinq mesures étaient expressément prévues par la Commission³⁰².

Le 8 mai 2013, un autre rapport sur la citoyenneté de l'Union intitulé « Citoyens de l'Union : vos droits, votre avenir » est rendu par la Commission³⁰³. Il dresse le bilan des progrès accomplis depuis 2010 et rajoute douze nouvelles mesures.

Actuellement, le règlement du Conseil établissant pour la période 2014-2020, le programme «L'Europe pour les citoyens »³⁰⁴ est en cours. Il vise aussi à favoriser des rencontres des citoyens et des débats pour essayer de lutter contre le manque de lisibilité de l'intégration des citoyens au sein de l'Union. Il traduit, dans son 3ème considérant préliminaire, un malaise général de la citoyenneté européenne qui n'a pas été balayé en dépit des progrès accomplis. Ainsi, il énonce que : « *Si la citoyenneté de l'Union, avec ses droits acquis, constitue objectivement une valeur ajoutée, l'Union ne souligne pas toujours efficacement le lien entre la solution à un large éventail de problèmes économiques et sociaux et les politiques de l'Union. Par conséquent, les progrès impressionnants accomplis (...) n'ont pas toujours suscité un fort sentiment d'appartenance à l'Union chez les citoyens* »³⁰⁵.

Par conséquent, la citoyenneté européenne demeure encore à l'heure actuelle mal connue malgré tous les efforts consacrés. C'est la raison pour laquelle la Commission a déclaré l'année 2013, l'année de citoyen européen. Ce faisant, elle vise à « *aider les citoyens européens à exercer plus facilement leur droit de circuler et résider librement* » au sein de l'Union, pour qu'« *ils puissent aisément être informés de leurs droits* ». L'objectif est alors de « *susciter un débat sur les incidences et les potentialités du droit à la libre circulation, en ce qui concerne notamment le renforcement de la cohésion entre les citoyens et de leur compréhension mutuelle* »³⁰⁶. Donc, cette approche volontariste de la Commission traduit bien le malaise entre la consécration théorique des

302 Pour la liste des initiatives prises dans le sens d'une participation accrue des citoyens à l'Union, V. Catherine PRIETO, « 2013, Année européenne des citoyens Ou comment renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union avant les élections au Parlement européen », *R.T.D.E.*, 2013, p.429-430-431.

303 Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union, « Citoyenneté de l'Union : vos droits, votre avenir », COM(2013) 269 final, *préc.*.

304 Règlement (UE) n° 390/2014 du Conseil du 14 avril 2014 établissant le programme « L'Europe pour les citoyens » pour la période 2014-2020 vise à « 1) *contribuer à permettre aux citoyens de mieux comprendre l'Union démocratique et civique des citoyens au niveau de l'Union, son histoire et sa diversité.* 2) *promouvoir la citoyenneté européenne et améliorer les conditions de la participation civique et démocratique au niveau de l'Union* ». Tels sont les objectifs inscrits à l'article 1er, al.2 du programme. Le règlement est accessible à partir du site internet http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/future-programme-2014-2020/index_fr.htm

305 Considérant 3 du règlement (UE) n° 390/2014 du Conseil du 14 avril 2014 établissant le programme « L'Europe pour les citoyens » pour la période 2014-2020.

306 Communiqué de presse IP/11/959 de la Commission.

droits et l'exercice en pratique de ceux-ci. En effet, une partie non-négligeable des citoyens ne connaît ni le concept ni ce qu'il en découle. Cette méconnaissance se traduit par une participation restreinte des européens à la vie politique de l'Union.

B) Le désintérêt accru des citoyens vis-à-vis de la vie politique européenne

La formation d'un destin commun, ou la contribution à un sentiment d'appartenance passe par l'exercice effectif des droits conférés par le statut de citoyenneté. Notamment, la désignation des représentants au service de la volonté générale par l'exercice du droit d'élire et d'être élu traduit la participation active à la vie politique européenne. Les droits politiques conférés aux citoyens de l'Union sont à juste titre censés inciter ces derniers dans ce sens.

A ce titre, deux constats sont importants à souligner. Dans un premier temps, s'il est encore tôt pour tirer des conclusions claires sur les élections européennes qui se sont déroulées du 22 au 25 mai 2014, il nous est déjà permis de rappeler qu'il y a une progression continue et forte du taux d'abstention aux élections parlementaires. Notamment les citoyens non-migrants résidant sur leur Etat membre d'origine se désintéressent des élections européennes. «*Un Parlement puissant mais des électeurs absents*»³⁰⁷ se trouve alors au premier rang parmi les paradoxes de l'Union européenne. Ainsi, pour les dernières élections européennes, deux tendances semblent se renforcer : le vote eurosceptique et l'abstention. En effet, d'après les estimations diffusées par *le Monde* «*seuls 43.09% des citoyens ont participé aux élections européennes*»³⁰⁸. Bien évidemment cette estimation ne reflète nullement une réalité absolue, dans le doute, nous attendrons les résultats définitifs. Mais il ne faut pas perdre de vue que s'agissant des citoyens non migrants, le taux de participation dans les élections ne fait que diminuer de façon constante. Ainsi, pour la première élection des députés européens en 1979, le taux de participation était précisément de 61,99% tandis que le taux de participation durant l'élection en 2009 chuta jusqu'à atteindre 43%³⁰⁹. De ce fait, s'il semblerait que le taux de participation aux élections soit stabilisé à partir de 2009, les observateurs y voient une montée en puissance du vote eurosceptique. En effet, cette abstention aux élections européennes

307 Sylvie STRUDEL, « Citoyennetés », in *Science politique de l'Union européenne*, C. BELOT, P. MAGNETTE, P. SAURUGGER (dir.), Economica, Paris, 2008, p.175.

308 Voir l'article du Monde, *Européennes : les 5 renseignements de l'élection*, publié le 26 mai 2014, accessible à partir du site internet www.lemonde.fr.

309 Boris AJAPUHNIA, « La citoyenneté de l'UE : une citoyenneté sans peuple? », in *La démocratie au sein de l'Union européenne*, G. SIAPO, S. VEYRE-DE-SORAS, W. SEDDIK, B. AJAPUHNIA (dir.), pp.24-25, accessible à partir du site internet fdsp.univ-lyon2.fr/sites/fdsp/IMG/pdf_La_democratie_au_sein_de_l_UE-2.pdf consulté le 10 mai 2014.

s'accompagne dans le même temps les succès électoraux des partis souverainistes, populistes³¹⁰. Cela montre bien que les citoyens recourent de moins en moins à leur droit de vote et donc se sentent de moins en moins concernés du choix de leur représentant au Parlement européen, qui est pourtant la seule institution dont les membres sont élus au suffrage universel direct. C'est alors un signe du désintérêt des citoyens européens non migrants pour la vie politique européenne qui se reflète dans ces élections et il est source de la crise de la citoyenneté.

Au même temps et contrairement aux pronostics optimistes, les Traités constitutifs de l'Union ont rencontré des résistances de la part des Etats membres. Il en va ainsi du Traité de Maastricht rejeté par le référendum danois, du Traité de Nice rejeté par les irlandais, de l'Euro par les suédois, du Traité établissant une Constitution pour l'Europe³¹¹ par les français et néerlandais et enfin du Traité de Lisbonne par les irlandais.

Dans un deuxième temps, ce même constat d'un taux d'abstention fort aux élections vaut aussi pour les citoyens migrants résidant sur le territoire d'un Etat membre autre que leur Etat membre d'origine. Ainsi, si l'attribution du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, accessible par les citoyens de l'Union dans un Etat dont ils ne sont pas ressortissants, est emblématique des droits de citoyen, il ne concerne qu'un nombre négligeable (2%) de la population européenne électorale. Parmi ces 2%, moins de 15% sont effectivement inscrits comme des électeurs européens. Ainsi, seules les personnes les mieux intégrées usent de leur droit politique. Cela signifie bien qu'il y a un décalage entre les déclarations volontaristes de l'Union et les pratiques de ses citoyens. En d'autres termes, on constate « *un écart substantiel entre les déclarations d'intention et les usages limités et asymétriques des droits conférés* » puisque « *la contribution des électeurs communautaires à la construction d'une nouvelle citoyenneté au prisme des élections européennes (...)* » « *n'a produit - pour le moment - que des concrétisations faibles* »³¹².

Par conséquent, il demeure un décalage non négligeable entre les droits politiques consacrés au profit des citoyens de l'Union et la connaissance, voire l'usage même de ces derniers. Dès lors,

310 Charlotte DENIZEAU, « La citoyenneté européenne : une valeur en quête d'identité », *préc.*, p.7. Il en va ainsi par exemple des dernières élections européennes dans lesquelles « *la percée des anti-européens* » est visible dans plusieurs Etats membres dont la France. En effet, « *arrivé en tête à l'échelle du pays, pour la première fois de son histoire* », le Front national « *enverra 24 eurodéputés au Parlement européen, contre trois lors de la précédente mandature* ». Voir l'article du Monde, *Peut-on relativiser le score du FN ?*, publié le 26 mai 2014, accessible à partir du site internet www.lemonde.fr. De même, le UKIP (du Royaume-Uni) et Parti populaire danois (Dansk Folkeparti ; DF) arrivent en tête dans chacun de leur pays. En outre, quand ils ne sont pas premiers, les partis « *europophobes* » obtiennent des votes importants en Autriche, en Hongrie, en Suède. Voir l'article du Monde, *Européennes : vague europhobe sur le Vieux Continent*, publié le 26 mai 2014.

311 Sur la « constitution » européenne Voir Véronique AUZEPY-CHAVAGNAC, *L'Europe au risque de la démocratie. Essai sur le sens de la construction européenne*, L'Harmattan, 2006, pp.161-191.

312 Sylvie STRUDEL, « L'Europe, un nouvel espace de citoyenneté? Le vote des non-nationaux? », *R.I.P.C.*, 4/2009, p.568.

« penser à la citoyenneté » dans son acceptation classique n'est plus satisfaisant. Certes, la citoyenneté européenne couvre des droits mais ils n'ont pas réussi à dépasser pour la plupart le cadre étatique, et leur usage reste aléatoire. De ce fait, la citoyenneté européenne ne remplit pas pleinement ses ambitions européennes.

Ainsi, sur le plan conceptuel, l'Etat-Nation ne saurait plus se proclamer comme le lieu exclusif de formation d'une citoyenneté. En effet, de par son existence, la citoyenneté tire « *un trait sur le paroxysme des nationalismes qui ont marqué le passé conflictuel du continent* ». Elle peut alors servir à l'aboutissement d'un projet plus ambitieux : « *la réalisation d'une citoyenneté post-nationale englobant des appartenances multiples : une citoyenneté conçue à plusieurs niveaux : local, national et européen* »³¹³. Même si l'attachement à l'entité historique de l'Etat-Nation a encore le monopole d'identification de l'individu, au-delà de cet Etat-Nation, le sentiment d'attachement à l'Union peut connaître un développement. La rencontre et l'échange des cultures nationales peuvent édifier une telle identité collective post-nationale sur des valeurs communes. A cette fin, les peuples européens devraient d'abord voir qu'ils partagent les mêmes intérêts économiques, historiques etc. Au-delà, c'est également le partage des principes communs qui lie les européens. Comme précédemment dit, l'adhésion aux principes des droits de l'Homme et de l'Etat de droit constituent la base du *patriotisme constitutionnel* de Jürgen HABERMAS³¹⁴, ce principe transposé à l'Union signifie qu'elle doit se constituer sur un projet politique commun adhérant aux lesdites valeurs. Ce faisant, elle sera susceptible d'aboutir à l'apparition d'une allégeance post-nationale et c'est cette appartenance post-nationale qui est la seule pouvant être à l'origine d'un *démos* européen.

Il faut donc rompre avec le concept classique de citoyenneté dépendante du cadre étatique dans la mesure où celle-ci peut exister, véhiculer des droits fondamentaux, civiques et politiques, hors de la sphère juridique étatique, à un échelon supranational.

Une telle approche de la citoyenneté post-nationale serait par le même bénéfique au développement des droits politiques purement européens et à la formation d'une identité européenne qui dépasserait les clivages nationaux.

313 Anastasia ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, p.36.

314 *Ibid.*, p.37. V. également J. HABERMAS, « Citizenship and national identity : some reflections on the future of Europe », *Praxis International*, 1992, p.1.

Section 2 La citoyenneté européenne : une citoyenneté fédérale?

Notre étude de la formation des composantes de la citoyenneté vise à révéler l'influence du modèle de l'Etat-Nation sur les composantes de la citoyenneté moderne. Cette citoyenneté *statonationale* est reprise en tant que la référence historique et a servi soit à légitimer la construction de la citoyenneté européenne suivant le modèle étatique, soit à disqualifier la citoyenneté comme « "véritable" citoyenneté et comme véritablement "européenne" »³¹⁵. Or, l'analyse de la citoyenneté européenne doit être placée dans son contexte non seulement à l'égard des références historiques mais également et surtout eu égard de la nature spécifique de l'Union européenne.

Ce faisant, que l'on soit défenseur de l'Union en tant que simple organisation internationale qui ne saurait dépasser les frontières étatiques ou qu'on la considère comme ayant déjà dépassé la forme d'une organisation internationale, la doctrine est unanime sur la spécificité de l'Union européenne. En effet, elle considère que cette dernière emprunte à la fois aux mécanismes d'une organisation internationale (reposant sur des traités internationaux par exemple), et à la fédération. Ainsi, François RIGAUX³¹⁶ a résumé ce constat en soulignant que « *pour déterminer la nature juridique des communautés européennes, il faut leur assigner une place parmi les institutions politiques, nationales ou internationales, du droit contemporain* ». Deux erreurs sont à éviter par celui qui entreprend cette tâche : « *il commet la première (si), dans son effort de réduire les Communautés européennes à une forme institutionnelle classique (...). « La seconde erreur n'est pas moins pernicieuse : mettant exagérément en relief l'originalité des institutions européennes, elle tend à les soustraire au système des références en dehors duquel il est impossible de les connaître et d'en décrire la nature propre* »³¹⁷.

L'introduction de la citoyenneté européenne témoigne à ce titre d'une avancée significative sur la voie de supranationalité. Elle est un précédent à la voie fédérative³¹⁸. En effet, faisant expressément référence à un intérêt général européen et dotant l'Union de sa propre personnalité juridique, « *les traités se sont transformés en un socle destiné à supporter une entité commune politiquement constituée* »³¹⁹. A ce titre, il ne serait pas faux de plaider que l'Union partage avec les

315 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, préc., p.81.

316 François RIGAUX, « Nature juridique des Communautés », in *Droit des Communautés européennes*, W.J. GANSHOFVAN DER MEERSCH (dir.), Bruxelles, Larcier, 1969, spéc. n°63, p.29. L'auteur définit, plus loin dans son exposé, négativement l'Union en ce sens que l'Union n'est pas un Etat ni un super Etat.

317 *Ibid.*, p.30.

318 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, préc., p.602.

319 Jürgen HABERMAS, *La constitution de l'Europe*, coll. NRF Essais, éd. Gallimard, 2011, p.93. L'auteur plaide pour une Union au seuil de la démocratie transnationale notamment dans son chapitre IV sur « La crise de l'Union européenne à la lumière d'une constitutionnalisation du droit international ». Un Essai sur la Constitution de l'Europe : Pourquoi l'Europe est aujourd'hui plus que jamais un projet constitutionnel », pp.67-130.

Fédérations qu'on a pu connaître jusqu'à présent, un caractère supra-étatique ; « *mais à la différence des fédérations classiques d'Etats, il est requis que la construction de l'Union obéisse à des principes indubitablement démocratiques* »³²⁰.

Il est important de souligner ici le constat selon lequel l'Union européenne est une organisation internationale d'une nouvelle forme qui « *tend à l'intégration, par un processus dynamique qui développe progressivement l'exercice en commun de leurs compétences, voire leur substitue les compétences propres de l'organisation elle-même* »³²¹. La différenciation de l'Union d'une organisation internationale classique, est ainsi posée. En effet, les transformations entraînées par l'Union permettent d'affirmer que : « *la conception de la construction européenne tend à dépasser radicalement l'interétatisme par une nouvelle forme d'organisation politique* »³²². Il est donc un système à plusieurs niveaux.

Au-delà de la nature de l'Union européenne qui ne saurait être comparée à celle d'un Etat-Nation, que l'on soit du côté des post-nationalistes ou des défenseurs d'une Europe fédérale, le point de départ de toutes les critiques est le même : la référence historique qui est la nationalité étatique ne suffit pas à définir une Europe plurinationale constituée de plusieurs peuples dont le sentiment d'appartenance à une communauté politique devrait largement dépasser les frontières nationales³²³. Les flux migratoires, les événements historiques tels que la décolonisation, l'éclatement des anciens Empires et la naissance des nouveaux Etats, les droits de plus en plus transnationaux, notamment des droits sociaux, font qu'il n'est plus tenable de se limiter au stricte cadre national pour protéger les citoyens européens. On verra alors les deux courants ; les post-nationalistes et les défenseurs de « *la Constitution de l'Europe* »³²⁴, de la « *Fédération européenne* »³²⁵ appelés les « *eurofédéralistes* »³²⁶.

Il convient d'abord de souligner les points qui différencient la citoyenneté fédérale de la citoyenneté conçue au sein de l'Etat-Nation et qu'à raison de ces différences, la nécessité de dépasser le cadre de référence historique s'impose au plan supranational (§ 1), puis de constater que pour l'instant l'Union n'est pas les « *Etats-Unis d'Europe* » (§ 2), c'est-à-dire la révolution fédérale n'a pas encore vu le jour dans la mesure où l'Union reste attachée à « *son compromis* »

320 *Ibid.*, p.93.

321 J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, Paris, 5ème éd., 2001, p.705.

322 *Ibid.*, p.705.

323 Yves PETIT, « L'architecture institutionnelle de l'Union européenne sous les *fourches caudines* de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Observations sur l'arrêt Lisbonne du 30 juin 2009 », *Colloques de Nancy du 16,17,18 juin 2011*, VIIIème Congrès national de l'AFDC, Atelier n°2 – Droit Constitutionnel et droit externe, p.25. Toutefois, l'auteur y souligne qu'à raison du « *maintien d'un lien persistant entre la citoyenneté européenne et la nationalité des Etats membres, les clivages nationaux n'ont pas encore été dépassés* ».

324 Jürgen HABERMAS, *La Constitution de l'Europe*, coll. NRF Essais, éd. Gallimard, 2011.

325 Olivier BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, coll. Léviathan, PUF, 2007.

326 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne, préc.*, p.624.

*constitutionnelle : fédérer des Etats qui n'entendent pas renoncer à leur souveraineté formelle »*³²⁷.

§ 1 Le dépassement souhaitable du cadre étatique dans la définition de la citoyenneté post-nationale

Selon certains commentaires, la mise en place de la citoyenneté européenne marque en soi « une rupture du lien classique entre la nationalité et la citoyenneté établi au sein de l'Etat-Nation, elle constituerait l'amorce d'une "souveraineté populaire commune complétant – ou rivalisant avec – la souveraineté des Etats" »³²⁸. La citoyenneté post-nationale renvoie alors à l'idée de l'apparition d'une citoyenneté « purement » européenne, détachée de toute référence étatique (A). Cette « nouvelle » citoyenneté vise ainsi à instituer une identité européenne au-delà de l'appartenance étatique des nationaux .

Certes, ces propos comportent une part d'exactitude quant à la portée innovante de la citoyenneté européenne, toutefois, il est encore tôt pour affirmer la tendance de l'appartenance post-nationale de cette citoyenneté européenne. Notamment, les conditions d'attribution de la citoyenneté européenne et les conditions d'exercice des droits liés à cette qualité traduisent encore une certaine prégnance de l'identité nationale au détriment de l'appartenance post-nationale à l'Union européenne (B).

A) La dissociation entre la citoyenneté européenne et la nationalité dans la perception post-nationale

S'appuyant sur les arguments relatifs à l'émergence d'une citoyenneté post/trans/supranationale, la doctrine formule des critiques à l'égard de l'appréhension nationale de la citoyenneté européenne. A ce titre, l'émergence de systèmes de droits internationaux et régionaux est la pierre angulaire d'une citoyenneté au-delà de l'Etat pour certains auteurs. Ainsi, le développement des droits transnationaux au profit des citoyens est une des traductions de l'« appartenance post-nationale ». Si les droits politiques reconnus au profit des citoyens européens

327 Hugues DUMONT, « Paradoxes et atouts d'une Fédération plurinationale en campagne électorale », *J.D.E.*, Avril 2014, n°208, p.138. Il y précise que : « leur souveraineté formelle au sens des droits de retrait et de veto lors des révisions du pacte ».

328 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne, préc.*, p.602.

n'ont pas su franchir le cadre étatique, il revient aux droits sociaux et civiques de dépasser ce cadre national de prime abord. A ce titre, Yasemin SOYSAL développe un modèle post-national de la citoyenneté en constatant qu'à partir de la Seconde guerre mondiale, tout un corps de normes qui repose sur les droits de l'Homme s'est développé. Ce corps normatif pose une nouvelle relation à la nation, à la citoyenneté et il entraîne « *un découplage croissant entre la reconnaissance d'une identité partagée et les droits associés à toute citoyenneté* »³²⁹. Sous l'égide des flux migratoires, de la décolonisation et des discours prônant aux droits de l'Homme, on ne peut plus prétendre que l'Etat-Nation soit la seule source légitime dans l'octroi des droits individuels. Ainsi, il n'est plus possible de se cantonner aux contrôles aux frontières ou au droit des Etats de déterminer qui peut acquérir leur nationalité pour déterminer l'appartenance à une société dans un contexte transnational. Cette nouvelle appartenance reposerait en effet sur des droits universels qui dépassent le seul cadre national. Aussi Yasemin SOYSAL³³⁰ décèle l'émergence d'une « *personnalité universelle* » (*universal personhood*) consistant notamment en des droits et qui n'est plus limitée à un cadre strictement national.

Cette citoyenneté post-nationale universelle, fondée sur la personnalité et non sur l'appartenance nationale dont les principes normatifs sont définis au sein des structures transnationales³³¹, rompt alors avec le lien entre la citoyenneté et la nationalité de l'Etat. Dans la même perspective, d'autres affirmations sont venues renforcer la place d'une citoyenneté post-nationale. Ainsi, Rainer BAUBÖCK voit émerger une conception « transnationale » de la citoyenneté dans les droits promus par les organisations transnationales en faveur des migrants et l'acceptation de ces droits par les Etats. Egalement, l'acquisition même de plusieurs nationalités témoigne selon Yasemin SOYSAL, d'une certaine « dé-nationalisation » de la citoyenneté³³².

En effet, cette théorie de la citoyenneté post-nationale suppose la rupture du lien entre la citoyenneté et la nationalité de l'Etat. Les implications de cette « nouvelle » citoyenneté peuvent être illustrées à partir de ce que Tomas HAMMAR classait dans les droits reconnus aux *denizens*, qui sont une catégorie entre le national et l'étranger. Les *denizens* sont des étrangers qui, au-delà d'une certaine durée de séjour prolongée, « *bénéficient de droits et d'avantages substantiels en matière civile, sociale, économique* »³³³. Ils disposent donc de la plupart des droits reconnus

329 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne, préc.*, p.603.

330 Voir Yasemin SOYSAL, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, p.21.

331 Elise AUVACHEZ, « Citoyenneté européenne, transnationale ou globale : penser la citoyenneté au-delà de l'Etat. Analyse critique d'un débat », *Review of European and Russian Affairs*, vol.2, issue 3/2006, p. 41.

332 Pour ces affirmations Voir Elise AUVACHEZ, « Citoyenneté européenne, transnationale ou globale : penser la citoyenneté au de-là de l'Etat. Analyse critique d'un débat », *Review of European and Russian Affairs*, vol.2, issue 3/2006, p.41.

333 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-*

habituellement aux nationaux. Preuve d'ailleurs d'un certain dédoublement du critère de résidence sur celui de la nationalité, ils acquièrent certains droits « *par le fait de vivre et de travailler dans le pays de résidence* ». Cette notion est sans doute à mettre en parallèle avec celle de « *quasi-nationalité* »³³⁴ qui, sans être expressément consacrée en droit international, occupe une place importante dans les débats doctrinaux. Cette dernière rapproche *les étrangers intégrés* dans l'Etat d'accueil, par la durée de leur séjour, des relations étroites entretenues avec cet Etat, -notamment les relations socio-culturelles, familiales, éducatives etc.-, *des nationaux* de cet Etat membre.

Ce schéma témoigne de la transformation profonde de la conception de citoyenneté qui reposerait sur des principes universels, des droits de l'Homme hors de toute limitation dans un cadre stato-national.

Ce modèle de citoyenneté post-nationale se réfère alors à la logique transnationale des droits de la personne humaine. Ainsi, les populations immigrées intégrées dans la société d'accueil ne ressemblent pas aux peuples de leur pays d'origine ni à ceux de leur pays de résidence, ils se forment une propre identité et culture selon Y. SOYSAL. Il serait du devoir des Etats membres de prendre en compte la particularité de cette identité au nom des droits transnationaux qui dépasse toute appartenance nationale.

A cet égard, cette « citoyenneté économique et sociale » conçoit la société nationale comme « *une organisation de production et de redistribution des richesses au nom de valeurs communes, complétée ou compensée par des aspirations et des réglementations universelles* »³³⁵. C'est alors un modèle intégrateur à la société qui passe par la participation économique des individus étrangers à l'économie du pays. Il s'agit d'assurer l'égalité d'accès aux biens et services économiques, en dehors de toute référence nationale. Par conséquent, certaines analyses rapprochent cette théorie de la citoyenneté post-nationale à la citoyenneté européenne en ce sens qu'une telle construction économique, sans restrictions imposées par les frontières et législations étatiques, est au cœur même du projet de l'Union européenne. Les liens noués avec le pays d'accueil permettent aux étrangers résidant dans l'Union d'appartenir à cette communauté politique et économique.

Nation face à la construction européenne, préc., p.603.

334 Sur ces débats doctrinaux, Voir Sébastien TOUZE, La "quasi-nationalité" – Réflexions générales sur une notion hybride », *R.G.D.I.P.*, 2011-1, pp.5-37.

335 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne, préc.*, p.604.

B) La prégnance du sentiment de l'appartenance nationale au détriment d'une identité européenne

Les critiques à l'égard de l'apparition d'une citoyenneté post-nationale sont assez rapidement avancées. Certes, cette approche post-nationale offre l'occasion d'évaluer les perspectives d'un éventuel développement de l'identité européenne face à la persistance des repères nationaux. En d'autres termes, le post-nationalisme pourrait servir à formuler un modèle alternatif d'identité politique européenne en parallèle avec les diversités culturelles européennes face à l'identité nationale. A ce titre, l'horizon national d'identification devra être dépassé.

Cependant, la confrontation de la théorie à la pratique fait apparaître l'ambiguïté de cette identité européenne. Le principal obstacle porte sur l'adhésion émotionnelle à des valeurs universelles. En effet, l'adhésion à des valeurs telles que le principe de l'Etat de droit et des droits de l'Homme, à l'origine d'une communauté de projet qui assurerait l'intégration de plusieurs peuples, de plusieurs cultures n'est pas facile à cerner. Certes, de telles valeurs peuvent être le fondement *« d'une conception éthique, juridique, de l'appartenance à une entité commune, elles ne semblent cependant pas en mesure d'emporter un attachement populaire qui se fixerait plus facilement sur un corpus subjectif hérité d'une histoire nationale vécue que sur la reconnaissance de principes généraux »*³³⁶.

Dans ce sens, une partie de la doctrine considère qu'anticiper sur les usages ultérieurs de la citoyenneté européenne allant dans le sens d'un esprit post-national est prématuré puisque pour l'instant, l'investissement civique des citoyens nationaux au plan européen reste faible. Les droits politiques reconnus aux européens font l'objet d'une pratique modeste. Alors avant de réfléchir aux étrangers intégrés dans l'Union, il faudra prêter attention aux européens désaffectés de l'Union. De plus, l'innovation concernant l'attribution du droit de vote aux élections municipales et aux élections européennes ne s'applique pas à tout résident étranger mais seulement à ceux qui se sont vus attribuer la citoyenneté européenne³³⁷ à raison de la possession de la nationalité d'un Etat membre. L'appartenance créée à travers la nationalité d'un Etat membre permet aux citoyens de s'identifier autour de fondements culturels, historiques dont ils ne sont pas encore prêts à abandonner.

336 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, préc., p.715.

337 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, préc., p.605.

De plus, toujours au titre des critiques, cette référence nationale est aussi visible dans les modalités d'attribution de la citoyenneté européenne dans la mesure où il s'agit d'un statut qui est complémentaire à la nationalité étatique mais qui ne se substitue nullement à cette dernière. Le statut national respectif des citoyens européens et les droits étatiques en découlant sont protégés. Surtout, la faible mobilisation électorale illustrée précédemment permet de souligner que l'exercice des droits politiques nationaux prime à celle des droits européens dans l'esprit des citoyens.

Dans ce contexte de divergences importantes, il reste encore difficile d'affirmer l'apparition d'« *une conscience civique commune* »³³⁸ qui dépasserait les clivages entre le patriotisme national et la *patriotisme constitutionnel* au sens où l'entend Jürgen HABERMAS³³⁹.

§ 2 La future citoyenneté fédérale dans « une Fédération plurinationale »

Le dispositif juridique de la citoyenneté européenne ne se détache pas d'un régime de citoyenneté classique. Elle désigne à ce titre le statut d'appartenance à une communauté politique. D'ailleurs, les droits attachés à cette citoyenneté européenne analysés à la lumière de la citoyenneté nationale moderne, dénotent un régime de citoyenneté « d'inspiration classique », c'est-à-dire proche du contenu juridique essentiel de la citoyenneté étatique. Toutefois, une analyse de la citoyenneté européenne en dehors du cadre de la citoyenneté stato-nationale s'impose dans la mesure où l'Union européenne ne présente pas les caractéristiques étatiques et puisqu'elle est plurinationale.

A cet égard, les fédéralistes critiquent également le lien entre la citoyenneté de l'Union et la nationalité. Ils plaident pour une citoyenneté fédérale dans laquelle les rapports entre les deux notions s'inversent (A). D'ailleurs, le rapprochement de la citoyenneté européenne à une citoyenneté fédérale est notamment visible dans les travaux doctrinaux (B).

A) La citoyenneté fédérale, au-delà des références étatiques

Les fédéralistes critiquent également la référence au cadre étatique pour définir la citoyenneté européenne. Il y a notamment deux différences d'organisation de citoyenneté entre la

338 Yves PETIT, « L'architecture institutionnelle de l'Union européenne sous les *fourches caudines* de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Observations sur l'arrêt Lisbonne du 30 juin 2009 », *Colloques de Nancy du 16,17,18 juin 2011*, VIIIème Congrès national de l'AFDC, Atelier n°2 – Droit Constitutionnel et droit externe, p.25.

339 Jürgen HABERMAS, *La Constitution de l'Europe*, coll. NRF Essais, éd. Gallimard.

citoyenneté fédérale et la citoyenneté classique (nationale). D'une part, la citoyenneté fédérale couvre la situation politique et juridique des nationaux d'un Etat au-delà de leur communauté politique et étatique, en s'inscrivant dans le cadre fédéral. En revanche, la citoyenneté classique ne désigne que la condition juridique et les droits qui y sont attachés à l'intérieur d'un Etat. D'autre part, la citoyenneté fédérale existe à plusieurs niveaux. C'est « *une citoyenneté duale* » en ce sens que « *la citoyenneté de l'Etat fédéré et la citoyenneté fédérale sont imbriquées et se soutiennent simultanément* »³⁴⁰.

D'abord, concernant la construction de la citoyenneté de l'Union au-delà d'Etat-Nation dans un système fédératif, un premier obstacle est le caractère dérivé et subordonné de la citoyenneté européenne à la nationalité étatique. Une partie de la doctrine considère que cette conception « nationale » de la citoyenneté est justifiée à partir du moment où il s'agit d'une Union qui n'a pas encore atteint la stade d'un Etat fédéral. En revanche, une autre partie de la doctrine³⁴¹ est d'avis que l'incapacité de l'Union de déterminer son propre champs personnel, donc de définir ses propres citoyens, constitue un obstacle devant le développement d'un sentiment d'appartenance à l'Union. A cette incapacité de développer un sentiment d'appartenance commun, s'ajoutent les inégalités d'accès à la citoyenneté européenne soumise à la condition d'*étaticité*.

Pour y remédier, deux propositions sont avancées entre la perspective « fédérale » et la vision « européenne » des relations entre la citoyenneté de l'Union et la nationalité des Etats membres. Pour ce qui est de la perspective « européenne », elle s'approche d'une citoyenneté trans/postnationale, c'est-à-dire dans le sens où il est souhaitable de voir l'émancipation de la citoyenneté européenne par rapport à la citoyenneté des Etats membres, plutôt que de la consécration du caractère dérivé de la citoyenneté européenne. Celle-ci implique alors un encadrement strict de la compétence des Etats membres pour la détermination de leurs nationaux, voire un remplacement du critère de nationalité par le critère de la résidence sur le territoire de l'Union comme étant le critère d'accès à la citoyenneté de l'Union. L'approche fédérale, quant à elle, consiste dans le renversement des rapports actuels entre la citoyenneté étatique et la citoyenneté européenne. Cela signifie que si la primauté des citoyennetés des Etats fédérés persistent³⁴² jusqu'à l'âge de maturité de la Fédération, une fois la Fédération consolidée, notamment à travers « *la reconnaissance d'égalité complète entre les citoyens des Etats fédérés et les nouveaux venus issus d'autres Etats de la Fédération* »³⁴³, la dépendance de la citoyenneté fédérale à la citoyenneté

340 Christoph SCHÖNBERGER, « La citoyenneté européenne en tant que citoyenneté fédérale. Quelques leçons sur la citoyenneté à tirer du fédéralisme comparatif », *Annuaire de l'Institut Michel Villey*, Volume 1, 2009, Dalloz, p.259.

341 Voir nos conclusions *supra*, Partie I, Section 1, §1, B) sur « La citoyenneté européenne au-delà de l'Etat-Nation ».

342 Christoph SCHÖNBERGER, « La citoyenneté européenne en tant que citoyenneté fédérale. Quelques leçons sur la citoyenneté à tirer du fédéralisme comparatif », *Annuaire de l'Institut Michel Villey*, Volume 1, 2009, Dalloz, pp.263.

343 *Ibid.* p.264.

étatique perd son sens. Alors, les rapports entre les deux citoyennetés sont inversés. En d'autres termes, « *La citoyenneté fédérale est la catégorie juridique principale et indépendante par rapport à la citoyenneté des Etats membres. Cette dernière est une catégorie juridique dérivée de la citoyenneté fédérale* »³⁴⁴. La simple résidence sur le territoire de l'Etat fédéré suffit à l'acquisition de la citoyenneté fédérale dans ce cas.

Ensuite, repenser à la citoyenneté européenne dans le cadre fédéral signifie bien dépasser les frontières d'un Etat fédéral dans la mesure où l'Union n'est pas un Etat, surtout « *les unions fédérales d'Etats n'ont pas besoin d'être des Etats* »³⁴⁵. L'affirmation selon laquelle « *la fédération n'est pas un Etat* » est empruntée à Olivier BEAUD³⁴⁶. En effet, une union d'Etats, l'Union européenne est aussi une union de citoyens. La construction européenne a pu se développer notamment grâce à la naissance et au développement de la citoyenneté européenne par les textes et la jurisprudence européens. C'est à ce titre qu'il importe de remarquer que « *la nationalité dans l'Union européenne a la même structure que la nationalité dans une Fédération avec un double niveau, fédéral et fédéré* »³⁴⁷. En d'autres termes, la citoyenneté fédérale coexiste avec la citoyenneté des Etats fédérés. Au sein d'une citoyenneté duale s'exprime alors « *l'appartenance simultanée des citoyens à l'entité fédérale et à l'une des entités fédérées* »³⁴⁸. La conséquence emblématique est que la nationalité européenne efface la distinction classique entre les nationaux et les étrangers au profit d'une troisième catégorie qui est le ressortissant européen. Ce dernier a des droits proprement fédératifs. Cette structure plurielle différencie alors la citoyenneté fédérale de la citoyenneté classique.

Donc, le rejet de l'analyse de la citoyenneté européenne à la lumière d'un modèle national s'impose aussi bien dans la perspective post-nationale que dans un système politique de nature fédérale. Mais, la citoyenneté européenne se rapproche plus du système fédératif quant à sa

344 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, préc., p.97.

345 Christoph SCHÖNBERGER, « La citoyenneté européenne en tant que citoyenneté fédérale. Quelques leçons sur la citoyenneté à tirer du fédéralisme comparatif », préc., p.257. La méthode de l'auteur est fondée sur l'appréhension de l'Union européenne en tant que système fédéral sans pour autant reproduire le modèle juridique et politique de l'Etat fédéral. Ainsi, en s'appuyant sur le constat que le fédéralisme n'est pas dépendant d'un Etat fédéral, il rejette la confusion entre la confédération et l'Etat fédéral pour décrire l'Union. Ce faisant, il défend une théorie juridique du fédéralisme qui étudie la Fédération, donc l'Union fédérale des Etats et dépasse les clivages entre l'Etat fédéral et le fédéralisme en soi.

346 Olivier BEAUD, « Peut-on penser l'Union européenne comme une Fédération? », in *Europe : de l'intégration à la Fédération*, F. ESPOSITO et N. LEVRAT (dir.), Université de Genève, Académia-Bruylant, 2010, pp.72-103, notamment p.78.

347 Olivier BEAUD, « Peut-on penser l'Union européenne comme une Fédération? », in *Europe : de l'intégration à la Fédération*, F. ESPOSITO et N. LEVRAT (dir.), Université de Genève, Académia-Bruylant, 2010, p.94.

348 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, préc., p.94.

structure et à ses effets juridiques, notamment puisqu'elle emprunte, à plusieurs égards, aux droits consacrés dans les Fédérations.

B) La citoyenneté européenne, emprunt d'un certain fédéralisme

Il est possible de démontrer qu'il y a une certaine analogie ou du moins des ressemblances entre les droits consacrés au profit des citoyens de l'Union et les exemples des droits reconnus aux citoyens des Fédérations connues. Cette étude comparative des similitudes entre l'Union européenne et les fédérations émergentes devenues les Etats fédéraux contemporains plaide ainsi pour une perspective fédéraliste de l'Union européenne.

Cette approche a notamment été mise en avant par Christoph SCHÖNBERGER³⁴⁹ qui a d'abord établi les caractéristiques des Fédérations émergentes, notamment américaine, allemande et suisse. Ensuite, il a réalisé une analyse des caractéristiques de la citoyenneté européenne pour aboutir à une approche comparative de la citoyenneté européenne à la lumière des modèles de citoyenneté organisés dans les Etats fédéraux. Au terme de son analyse, la citoyenneté européenne est rattachée à la citoyenneté fédérale dérivée. A ce titre, il décèle des droits reconnus à la fois dans les jeunes Fédérations et dans le droit communautaire, notamment *le droit à la libre circulation* et à *l'égalité de traitement*. En effet, la Communauté Economique Européenne, en établissant un marché intérieur commun, a certes reconnu lesdits droits au profit des seuls agents économiques, mais il n'est pas exclu que les Fédérations naissantes limitent également les droits de libre circulation et d'égalité de traitement³⁵⁰.

De plus, si le développement de la dimension politique de la citoyenneté de l'Union (le premier aspect de la citoyenneté politique) a été progressif, et la participation des membres à la décision politique n'est officiellement reconnue qu'à partir du Traité de Maastricht, le deuxième aspect de cette citoyenneté politique était déjà présent dans le statut réservé à *l'Européen initial*³⁵¹ : la distinction entre les membres et les non membres. La même distinction a guidé les Etats fédéraux naissants à poser des règles relatives au droit d'entrer et de résider sur le territoire d'un Etat voisin. Ce faisant, l'auteur plaide pour l'idée que les prémisses de la citoyenneté européenne ont été créées à

349 Christoph SCHÖNBERGER, « La citoyenneté européenne en tant que citoyenneté fédérale. Quelques leçons sur la citoyenneté à tirer du fédéralisme comparatif », *préc.*

350 *Ibid.*, p.268.

351 Pierre DUCLOS, « L'Européen : exploration d'une catégorie juridique naissante », *R.G.D.I.P.*, 1961, p.260.

travers le droit de libre circulation³⁵² et de traitement égalitaire contenus dans le Traité CEE³⁵³.

Les obstacles à la consolidation du développement de la citoyenneté fédérale dans l'Union sont aussi mis en exergue. Ainsi, il souligne notamment le fait que la dimension *horizontale*³⁵⁴ de la citoyenneté soit insuffisante pour développer un sentiment d'appartenance à l'Union et à une identité politique européenne. Toutefois, ce même constat est valable pour les jeunes Fédérations au début de leur processus d'intégration. Ainsi, « *le contenu de la citoyenneté fédérale varie en fonction du degré de l'intégration de l'ensemble fédéral* »³⁵⁵. Alors, l'Union européenne devra faire face aux défis, à l'instar des Etats fédéraux traditionnels dans lesquels l'abandon du système initial de la citoyenneté fédérale conditionnelle n'est intervenu qu'après une longue période. La définition d'une citoyenneté fédérale européenne dépend également des finalités politiques de l'Union et des fonctions associées à cette citoyenneté européenne. De manière prudente, il conclut ses constats en soulignant le fait que la citoyenneté européenne semble exprimer de manière adéquate la double identité des citoyens de l'Union à travers le rattachement de la citoyenneté de l'Union à la nationalité de l'Etat membre³⁵⁶.

A ce titre, sa méthode comparative a pu être critiquée d'une part puisqu'une partie de la doctrine considère qu'il ne serait pas possible d'établir un « *modèle universel de citoyenneté fédéral qui pourrait être ensuite utilisé comme modèle théorique pour la citoyenneté européenne* »³⁵⁷ à partir de seule analyse comparative de citoyenneté dans les systèmes fédéraux existants. D'autre part, de telles références historiques ne seraient pas adaptées à la citoyenneté moderne démocratique dans le contexte de l'Europe contemporaine.

Toutefois, il convient de rappeler à ce titre que cette approche comparative historique garde

352 La liberté de circulation demeure encore à l'heure actuelle en tant que le premier droit mentionné au chef des citoyens européens. Il en va ainsi de l'article 20, al. 2 du TFUE qui énonce « *le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres* » en premier lieu. Quant à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il importe de souligner que son chapitre 5 est consacré généralement à la « citoyenneté » et non à la citoyenneté européenne en soi, d'où le changement de l'ordre d'énumération des droits (les droits politiques étant placés en premier lieu).

353 Dans le même sens, Voir Pierre DUCLOS, « L'Européen : exploration d'une catégorie juridique naissante », *R.G.D.I.P.*, 1961, pp.260-300, notamment pp.260-261 et 288. Selon l'auteur, l'affirmation selon laquelle « *Sans Europe politique pas d'Européens* » est « *trop prompte et trop péremptoire - simpliste* ». En effet, il examine « *s'il (l'Européen) n'est pas déjà "plus" citoyen qu'on ne le croit* ». V. également Daniel VIGNES, « Le droit d'établissement et les services dans la communauté économique européenne », *A.F.D.I.*, 1961, p.669-670. En partant de l'assimilation de traitement des étrangers aux nationaux exerçant des activités non salariées, l'auteur se demande si « *de la complète réalisation du Traité (CEE) en ce domaine ne doit pas, à la longue, résulter une citoyenneté communautaire* ».

354 Christoph SCHÖNBERGER, « La citoyenneté européenne en tant que citoyenneté fédérale. Quelques leçons sur la citoyenneté à tirer du fédéralisme comparatif », *préc.*, p.272.

355 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, *préc.*, p.117-118.

356 Christoph SCHÖNBERGER, *op.cit.*, p.274.

357 Alexandra EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, *op.cit.*, p.118.

son actualité dans la mesure où une telle comparaison est employée par d'autres auteurs qui souhaitent établir les ressemblances et les dissonances entre l'Union européenne et les Fédérations existantes³⁵⁸. Elle sert, à ce titre, de base de référence pour la future citoyenneté fédérale sans pour autant cantonner ses limites aux seules références historiques. Ainsi, il ne saurait être dénié que la citoyenneté européenne actuelle est, quant à sa structure et à ses effets juridiques, largement conditionnée par la nature fédérale de son cadre politique de référence. L'apport principal de tous ces travaux est alors de démontrer la particularité du statut et des effets découlant de la citoyenneté européenne plurinationale par rapport à la citoyenneté organisée au sein de l'Etat-Nation unitaire.

Si l'unanimité sur la consécration de la citoyenneté fédérale n'est pas encore atteinte par la doctrine, il importe de rappeler que d'autres arguments sont venus renforcer le rapprochement de l'Union à la Fédération au sens qui lui a donné Olivier BEAUD³⁵⁹. Notamment, le respect de l'identité constitutionnelle et nationale des Etats membres, inscrit à l'article 6, paragraphe 3 UE³⁶⁰, a incité la Cour de Justice de l'Union européenne à admettre ponctuellement des limites à l'exercice de la citoyenneté européenne³⁶¹ et en particulier des droits fondamentaux attachés à ce statut. En effet, ce principe couvre deux dimensions, une culturelle³⁶² et l'autre politico-institutionnelle³⁶³. Le

358 Voir Olivier BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, coll. Léviathan, PUF, 2007 en ce qui nous intéresse précisément sur « la métamorphose des Etats au miroir des individus : le problème de la nationalité dans une Fédération », pp.217 et ss. Une approche comparative historique avec les fédérations allemandes et suisses permet par ex. de définir la portée de l'«*intercitoyenneté fédérative* ». De même, le constat de la dualité des nationalités est établi à partir d'une telle comparaison. V. également Olivier BEAUD, « Peut-on penser l'Union européenne comme une Fédération? », in *Europe : de l'intégration à la Fédération, préc.*, pp.82-86. V. aussi Gerald L. NEUMAN, « Fédéralisme et citoyenneté aux Etats-Unis et en Europe », *Critique internationale*, n°21, octobre 2003, qui partant d'une comparaison historique entre l'Union européenne et l'Union fédérale américaine va tirer des conséquences sur la situation actuelle de l'Union européenne par rapport à la fédération des Etats-Unis. L'approche comparative historique sert alors une fois de plus à établir les ressemblances et les différences entre les deux modèles. Il n'est donc pas inutile de se référer aux modèles préexistants pour perfectionner le modèle de l'Union. L'apparition d'une citoyenneté fédérale ne se ferait pas en toute abstraction des expériences ainsi avancées. Les exemples à ce titre peuvent être multipliés.

359 Olivier BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, coll. Léviathan, PUF, 2007.

360 L'article 6, 3 TUE dispose : « *L'Union respecte l'identité nationale des Etats membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes de la démocratie* ».

361 Diane COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen, préc.*, p.157.

362 Sur cette dimension culturelle V. par ex. CJCE, 2 juillet 1996, aff. C473-93, *Rec.*, p. I-3207. En l'espèce, la Cour a admis la condition de la nationalité pour l'accès aux emplois de fonctionnaires. L'argument des autorités luxembourgeoises selon lequel « *la nationalité luxembourgeoise des enseignants est nécessaire pour assurer la transmission des valeurs traditionnelles constitue donc, eu égard à la superficie de cet Etat et à sa situation démographique spécifique, une condition essentielle de la sauvegarde de l'identité nationale* » est alors retenu au titre de la protection de l'identité nationale culturelle. « *Le respect de la diversité linguistique* » est ensuite affirmée par la Cour communautaire, à l'époque. V. Jean-Denis MOUTON, « Vers la reconnaissance d'un droit au respect de l'identité nationale pour les Etats membres de l'Union? », in *Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier, la France, L'Europe, le Monde*, Paris, Pedone, 2009, p.410.

363 Sur l'aspect politico-institutionnelle, V. par ex. CJCE, 12 septembre 2006, *Espagne c/ Royaume-Uni*, aff. C 145/04, *Rec.*, p. 1-7917. Ainsi, la Cour de Justice a pris en considération « *les raisons historiques qui expliquent qu'il (le Royaume-Uni) ait continué d'accorder le droit de vote aux citoyens d'autres pays de Commonwealth résidant sur son territoire (...)* ». Elle va alors admettre, au nom du principe du respect de l'identité nationale de ses membres, que « *pour des raisons liées à sa tradition constitutionnelle* », le Royaume-Uni fasse « *le choix d'octroyer ces droits à des résidents non-citoyens de l'Union* ». V. Jean-Denis MOUTON, « Vers la reconnaissance d'un droit au respect de l'identité nationale pour les Etats membres de l'Union? », in *Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier, la*

respect de l'identité nationale dans ses deux dimensions renvoie à « *l'anxiété des parties contractantes et de leur volonté de préserver l'Etat-Nation face aux avancées du processus d'intégration européenne* »³⁶⁴. Ainsi, selon Jean-Denis MOUTON, cette prise en considération du respect identitaire inséré dans le droit européen par le Traité de Maastricht, le symbole du passage à l'Union politique, n'est pas anodine. Il considère que l'Union européenne « *est fondée sur les Etats-Nations et qu'elle n'a pas vocation à remettre en cause ce qui procède de (...) leur essence politique* »³⁶⁵.

C'est précisément sur le respect de l'identité politique des Etats membres qu'il rapproche l'Union européenne d'une Fédération (entendue négativement comme n'étant pas un Etat fédéral par Olivier BEAUD³⁶⁶). En effet, dans la mesure où la Fédération se caractérise par le droit pour ses Etats membres de conserver leur existence politique³⁶⁷, l'Union respectueuse de cette existence aura vocation à être ou du moins devenir une « *Fédération d'Etats-Nations* »³⁶⁸. En d'autres termes, la prise en considération de l'identité constitutionnelle des Etats membres de l'Union ne serait-elle pas l'amorce de la conservation par les Etats membres fédérés de leur existence fédérale.

De la même manière, grâce à l'application du concept de la Fédération à l'Union européenne, il est possible de mettre fin au débat sur la question du « *peuple européen* ». En effet, le peuple d'une Fédération n'est pas un peuple étatique, une nation donc, puisqu'il s'agit d'un « *peuple de peuples* », en d'autres termes, d'une union de plusieurs peuples distincts comme cela est le cas de la Fédération américaine. On parle alors d'un « *peuple composite* »³⁶⁹. Cela signifie que ce peuple composite est le résultat d'une volonté politique ; la volonté de plusieurs peuples de s'unir ensemble et de s'assembler. Cette union de plusieurs peuples ne remplace nullement ces peuples par un peuple unique, mais à l'inverse, « *les peuples autrefois indépendants des Etats particuliers (Member States) forment désormais ensemble un peuple fédéral, mais en même temps conservent leur propre particularité en tant que peuples* »³⁷⁰.

Appliqué à l'Union européenne, dans le cadre d'une Fédération européenne, il est tout à fait acceptable d'envisager un peuple européen composite ou divers. Le peuple européen est composé de la somme de tous les peuples des Etats membres. L'erreur réside alors dans le fait de concevoir

France, L'Europe, le Monde, Paris, Pedone, 2009, p.412.

364 Jean-Denis MOUTON, « Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle des Etats membres de l'Union européenne », in *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, L'Union européenne : Union de droit, Union des droits*, Paris, Pedone, 2010, p.153.

365 *Ibid.*

366 Olivier BEAUD, *Théorie de la Fédération, préc.*

367 Olivier BEAUD, *Théorie de la Fédération, préc.*, pp.321-341.

368 Jean-Denis MOUTON, « Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle des Etats membres de l'Union européenne », *préc.*, p.154.

369 Olivier BEAUD, « Peut-on penser l'Union européenne comme une Fédération? », in *Europe : de l'intégration à la Fédération, préc.*, p.97.

370 *Ibid.*

l'Union européenne sous l'angle de la Nation au sens français du terme. La tension vient des interprétations erronées des notions de la démocratie perçue comme le pouvoir absolu d'une autorité et du peuple qu'on ne conçoit que comme unique et homogène³⁷¹.

Les arguments en faveur de la consécration de la citoyenneté fédérale sont ainsi posés dans les travaux de la doctrine. Toutefois, la Cour de Justice de l'Union, ne s'est pas encore prononcée sur la nature fédérale ou non de la citoyenneté de l'Union à notre connaissance. De ce fait, il est certainement prématuré d'admettre le passage à une citoyenneté « fédérale » à l'heure actuelle.

Pour en revenir à notre point de départ, les divergences sur la reconnaissance d'une citoyenneté post/trans/supranationale et sur la consécration d'une citoyenneté fédérale persistent. Les auteurs post-nationalistes sont critiqués de ne pas être réalistes dans la mesure où la référence nationale est toujours *sous-jacente* dans la réflexion sur la citoyenneté européenne et les Etats membres de l'Union ne sont pas prêts à abandonner cette prérogative au profit d'une entité supra nationale. Pour ce qui est de la citoyenneté fédérale, les sources de travail dans la doctrine ne sont pas multiples. En effet, l'avenir de la citoyenneté fédérale n'est que très peu exploité par la doctrine. Les travaux de C. SCHÖNBERGER se limitent à l'approche comparative historique, de ce fait ils ne peuvent pas prédire ce qui nous réserve l'avenir.

371 Olivier BEAUD, « Peut-on penser l'Union européenne comme une Fédération? », in *Europe : de l'intégration à la Fédération, préc.*, p.98.

CONCLUSION GENERALE

La réflexion sur la construction européenne conduit à observer un double mouvement : celui de la construction communautaire limitée au cadre strictement étatique et économique jusqu'à l'apparition de la citoyenneté européenne à Maastricht, et celui du passage à une Union politique qui s'accompagne des transformations des systèmes des Etats membres avec la consécration de la citoyenneté de l'Union.

Ce processus de construction européenne remet en question la place et le rôle qu'y tiennent l'Etat ainsi que les références et les identités dont il est la source. En effet, le modèle historique et traditionnel de référence, l'Etat-Nation n'est plus le seul cadre de définition des appartenances et/ou d'identités. La multiplication des sources d'appartenance et d'identification, les facteurs historiques, culturels, socio-politiques ont conduit à transformer le paysage traditionnel des rapports entre la citoyenneté et la nationalité. Ce faisant, la conscience des populations à appartenir à une communauté politique unitaire et nationale laisse progressivement sa place à un sentiment (pour l'instant hypothétique) d'identité européenne.

Parallèlement, à ces nouveaux repères, la citoyenneté européenne se développe au-delà des frontières étatiques, elle devient progressivement l'expression d'une entité autonome par rapport aux citoyennetés nationales. Si un tel dépassement des frontières nationales se fait à des degrés différents suivants les courants juridiques, la doctrine souligne de plus en plus la nécessité d'abandonner les références nationales strictes pour la définition d'une Europe multinationale. Ainsi, pour les défenseurs d'une supra/trans/post-nationalité au plan européen, la citoyenneté européenne devrait s'affranchir de la nationalité étatique pour devenir à terme une citoyenneté proprement définie au niveau européen. Quant aux défenseurs d'une Europe plurinationale et d'une citoyenneté fédérale, c'est le renversement des rapports entre la nationalité étatique et la citoyenneté qui est cherché. Certes, l'Union n'est pas un Etat et n'a pas vocation à devenir, pour l'instant, mais la *Fédération* entendue au sens qui la donne Olivier BEAUD³⁷² est une union d'Etas (dégagée de toute question de souveraineté). A ce titre, elle représente le lieu du dépassement des clivages nationaux qui va aboutir au *patriotisme constitutionnel* au sens où l'entend Jürgen HABERMAS³⁷³. Ainsi, la nécessité d'aller au-delà du patriotisme national pour s'adapter à une Europe devenue

372 Olivier BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, coll. Léviathan, PUF, 2007.

373 Muriel RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, op.cit., p.183. Ainsi, la théorie du patriotisme constitutionnel permettrait de « fédérer différentes cultures sur la base des éléments qu'elles auraient en commun ». « La référence aux valeurs généreuses de liberté et au respect des droits fondamentaux pourrait constituer un moyen de clore les polémiques entre cultures "majoritaires" et "minoritaires", qui se trouvent à l'origine des conflits ethniques ».

multinationale, multiculturelle sous l'égide des événements historiques tels que la décolonisation, les flux migratoires, l'éclatement des Empires multinationaux etc. s'est émergée. En effet, qu'il s'agisse de la théorie de Fédération ou du post-nationalisme, tous les deux plaident pour le dépassement des clivages entre l'ordre national et l'ordre européen. De ce fait, ils reposent tous sur le même point de départ : le dépassement du cadre étatique dans la définition du statut de citoyen européen.

Le postulat du post-nationalisme ne concerne pas seulement la place de l'Etat-Nation, mais également les références identitaires qui, à terme, devraient aboutir au sentiment d'appartenance à un « espace public européen ».

Cependant, cette intention du dépassement de cadre stato-national comme lieu de référence et d'expression démocratique reste dans la réalité soumise à la résistance des Etats membres et à la prégnance de la référence à ce cadre étatique. Notamment, il demeure le modèle pour la détermination des conditions d'accès à la citoyenneté européenne et de l'exercice des droits en découlant. Ainsi, la construction européenne témoigne des mutations importantes, sources des débats transnationaux. Mais, les Etats ne disparaissent pourtant pas dans le dispositif européen de la citoyenneté. C'est aussi la raison pour laquelle le remplacement du critère de nationalité par celui de résidence comme préalable à l'accès à la citoyenneté européenne n'a pas encore vu le jour. En effet, défendu afin d'embrasser « le peuple européen » dans son intégralité, y compris les ressortissants d'Etat-tiers résidant sur l'Union, il prévoit de nouer un sentiment d'appartenance voulu et vécu par les peuples résidant sur le continent européen. Si un tel critère de résidence n'est pas encore consacré, le rapprochement des droits des individus étrangers et des droits réservés aux citoyens européens n'est pas anodin.

En outre, la consécration des droits politiques propres au citoyen de l'Union a pu être avancée comme portant en soi un germe supra-étatique, toutefois ces derniers ne transcendent pas pour la plupart les droits étatiques quant à leurs conditions d'accès ou aux modalités d'exercice. De plus, certes, la consécration textuelle de tels droits politiques est une innovation considérable mais l'usage qui en est fait par ses titulaires affaiblit sa portée. En effet, « *la désaffectation croissante (des citoyens) à l'égard des élections européennes ainsi que les réticences des Etats à l'ouverture des élections municipales inclinent à penser que la citoyenneté européenne ne remplit que très partiellement sa "fonction de légitimation de l'espace politique européen"* »³⁷⁴. L'introduction de l'initiative citoyenne européenne, qui permet aux citoyens pour la première fois de déclencher un processus législatif, semble être le remède approprié à l'absence de droits politiques purement

374 Yves PETIT, « L'architecture institutionnelle de l'Union européenne sous les *fourches caudines* de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Observations sur l'arrêt Lisbonne du 30 juin 2009 », *Colloques de Nancy du 16,17,18 juin 2011*, VIIIème Congrès national de l'AFDC, Atelier n°2 – Droit Constitutionnel et droit externe, p.25.

européens. Ainsi, sa pratique pourrait être le point de départ qui s'affranchit du cadre étatique. L'avenir nous en dira plus.

Si pour l'instant le processus d'une citoyenneté européenne envisagé en dehors et au-delà du cadre étatique demeure inachevé, il ne serait pas injuste de rappeler que l'Union européenne est en soi un processus en voie de construction constante. A ce titre, l'apparition d'une citoyenneté fédérale conforme aux attentes d'une Europe plurinationale n'est pas exclue des perspectives d'avenir.

A côté de sa reconnaissance textuellement placée au cœur des débats doctrinaux, la citoyenneté européenne pourrait également être la clef voûte de la résolution d'un certain nombre de problèmes actuels. Ainsi, dans la dynamique d'éclatements d'Etats dans l'Union européenne, elle peut servir de base justifiant une future adhésion automatique de l'Ecosse ou de la Catalogne à l'Union européenne. En effet, l'Europe fait face à la montée des nationalismes régionaux, notamment l'Ecosse, la Catalogne, la Flandre manifestent des volontés indépendantistes. La question de leur appartenance future à l'Union se pose alors. Pour y répondre, l'argument tiré du lien spécifique noué au fil du temps entre l'Union et ses citoyens peut être avancé. Ainsi, le sentiment d'appartenance à l'Europe des citoyens va dans le sens d'une adhésion automatique des nouveaux Etats issus du mouvement régionaliste.

De plus, il s'agit certes d'une situation inédite dans la mesure où les précédents existants « *ne sont pas transposables aux situations de territoires jusqu'alors parties d'un Etat membre, qui accéderaient à l'indépendance en souhaitant simultanément se maintenir au sein de l'Union* »³⁷⁵. Toutefois, la Communauté européenne confrontée à l'hypothèse de l'unification de l'Allemagne en 1990, a déjà étendu les Traités communautaires au territoire de l'ex RDA sans qu'on demande à ce dernier de re-adhérer à la Communauté européenne. L'unification avait entraîné automatiquement l'adhésion de l'ex RDA à celle-ci et c'est alors même qu'il ne répondait que très approximativement aux conditions prévues par le Traité d'union économique et monétaire³⁷⁶. A ce titre, il serait injustifié

375 Yves GOUNIN, « Les dynamiques d'éclatements d'Etats dans l'Union européenne : casse-tête juridique, défi politique », *Politique étrangère*, 4 : 2013, p.17. Il y illustre les deux cas précédents. D'abord, le cas des trois départements français d'Algérie – appartenant au territoire de la CEE-, dans la mesure où l'Algérie nouvellement indépendante n'a pas cherché à invoquer son statut d'Etat successeur pour l'adhésion à la Communauté, ce cas ne donne pas de réponse au défi politique d'adhésion. Ensuite, le cas du Groënland qui « *décida de quitter la CEE par référendum sans remettre en cause son appartenance au royaume du Danemark* » et le cas également de Saint-Barthélemy « *sorti de l'Union européenne en 2012 à la suite du changement de son statut administratif en droit français* ». Devenue PTOM (pays et territoire d'outre-mer) depuis son changement de statut, elle ne fait plus partie de l'Union comme ne répondant pas à son champ d'application territorial. Mais ces deux précédents ne sont pas non plus comparables aux cas de l'Ecosse ou de Catalogne qui veulent se séparer d'un Etat membre de l'Union tout en voulant se maintenir simultanément au sein de l'Union.

376 Jean-Paul JACQUE, « L'Unification de l'Allemagne et la Communauté européenne », *R.G.D.I.P.*, t. XCIV – 1990, p.1010. Il y énonce que « *la réalisation de l'union économique et monétaire implique des modifications profondes de la législation de la RDA* ».

d'exclure l'Ecosse de l'Union alors même qu'il répond aux critères économiques de Copenhague et adhère aux valeurs et principes de l'Union. En outre, la subordination du droit à l'autodétermination des citoyens d'Ecosse, de Catalogne ou de Flandre à la sortie automatique de l'Union ira à l'encontre de ce droit. La citoyenneté européenne n'est alors pas une « coquille vide », mais bien un fondement juridique pouvant servir de base à la résolution des conflits d'intérêts actuels, même si elle n'est pas encore la « révolution » énoncée à son établissement.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages, thèses, colloques

R. BAUBOCK, E. ERSBOLL, K. GROENENDIJK, H. WALDRAUCH, *Acquisition and Loss of Nationality*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, p.129-130.

O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, coll. Léviathan, PUF, 2007, pp.217 et ss.

M. BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pp.70-355.

J. Y. CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Louvain-La-Neuve, faculté de droit, service cours, 2004, p.13.

J. L. CLERGERIE, A. GRUBER, P. RAMBAUD, *L'Union européenne*, 8ème éd., Dalloz, Paris, 2010, pp.561-607.

D. COISSARD, *Citoyenneté et Nationalité en Droit public européen*, soutenue le 14 décembre 2009, Université Nancy 2, pp.95-104, pp. 135-136, pp.179-184.

V. CONSTANTINESCO, S. PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 3ème édition, 2007, p.345.

A. EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, soutenue le 8 décembre 2012 accessible à partir du site internet <http://www.theses.fr/2012BOR40052/document>, dernière consultation effectuée le 3 avril 2014, pp.56-57, pp.763-783, pp.793-805, pp.968-986.

M. J. GAROT, *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 1999, Chapitre IV : La résidence comme critère d'accès à la citoyenneté de l'Union, p.195, pp.267 et ss., notamment p.304.

J. HABERMAS, *La constitution de l'Europe*, coll. NRF Essais, éd. Gallimard, 2011, p.93.

A. ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp.10-40.

P. MAGNETTE, *La citoyenneté européenne, droits, politiques, institutions*, Bruxelles, éd. De l'Université de Bruxelles, 1999, p. 129-130.

S. MAILLARD, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, PUAM, Aix-en-Provence, 2008, pp.422-423-424-429.

L. MATALA-TALA, « De la citoyenneté au XXIème siècle », in *Etat, Société et Pouvoir à l'aube du XXIème siècle*, Mélanges en l'Honneur de François Borella, Nancy, Presses

Universitaires de Nancy, 1999, pp. 295-318.

M. RAMBOUR, *Post-Nationalisme et intégration politique communautaire : Réflexions sur l'avenir de l'Etat-Nation face à la construction européenne*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, soutenue le 17 novembre 2004, pp.51-52, p.58 et pp. 583-610.

II. Articles, notes et contribution

B. AJAPUHNIA, « La citoyenneté de l'UE : une citoyenneté sans peuple? », in *La démocratie au sein de l'Union européenne*, G. SIAPO, S. VEYRE-DE-SORAS, W. SEDDIK, B. AJAPUHNIA (dir.), p.24-25, accessible à partir du site internet fdsp.univ-lyon2.fr/sites/fdsp/IMG/pdf_La_democratie_au_sein_de_l_UE-2.pdf, consultée le 10 mai 2014.

E. AUVACHEZ, « Citoyenneté européenne, transnationale ou globale : penser la citoyenneté au-delà de l'Etat. Analyse critique d'un débat », *Review of European and Russian Affairs*, vol.2, issue 3/2006, p. 41.

L. AZOULAI, « Constitution économique et citoyenneté de l'Union européenne », *Revue internationale de droit économique*, 2011/4, t. XXV, p.544.

S. BAVIERA, « Les pétitions au Parlement européen et le médiateur européen », *R.M.C.U.E.*, n°445, février 2001, pp.131-132.

O. BEAUD, « Peut-on penser l'Union européenne comme une Fédération? », in *Europe : de l'intégration à la Fédération*, F. ESPOSITO et N. LEVRAT (dir.), Université de Genève, Académia-Bruylant, 2010, pp.72-103, notamment p.78 et p.94.

U. BERNITZ, H. LOKRANTZ BERNITZ, « Les droits de l'homme et l'identité européenne : le débat relatif à la citoyenneté européenne », in *L'Union Européenne et les Droits de l'Homme*, P. ALSTON (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2001, p.545.

L. BESSELINK, J. H. REESTMAN, « Editorial : Dynamics of European and national citizenship : inclusive or exclusive? », *European Constitutional Law Review*, n°3, 2007, pp.1-4.

P. BLACHER, « Les aspects juridiques de la citoyenneté européenne », in *Vers une citoyenneté européenne*, Lydie PFANDER-MENY, Jean-Guy LEBEAU (dir.), CRDP de l'Académie de Dijon – 2000, p.88, p.91-92-93.

J.-Y. CARLIER, « Citoyenneté : la fin du privilège de naissance? », in *Mélanges François Julien-Laferrière*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p.77.

« La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, n°208, 22ème année, avril 2014, p.178, 179.

N. CARIAT, « La nationalité en droit de l'Union Européenne : Différences de traitement et protection », in *Droit international et nationalité*, Colloque de la S.F.D.I.(Poitiers), Ed. Pedone, Paris, 2012, pp.425-441.

« Le retrait de la nationalité au regard du droit européen et international », *Journal de droit européen*, 2010, pp.245-250.

C. CHENEVIÈRE, « Les droits politiques des citoyens européens sont-ils réservés aux seuls citoyens européens? », *working paper*- 20 mars 2011, p.3-6-7, accessible à partir du site internet www.cadrag.es.eu/wp-content/data/Droits_politiques_citoyen_UE.pdf dont la dernière consultation effectuée le 20 avril 2014.

L. J. CONSTANTINESCO, « La constitution économique de la C.E.E », *R.T.D.E*, 1977, pp.244-281, notamment p.277.

V. CONSTANTINESCO, « Je t'aime, moi non plus! La société européenne en quête d'affectation? », in Mélanges en l'honneur du professeur François BORELLA, *Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIème siècle*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1999, pp.153-154.

S. CORNELOUP, « Réflexion sur l'émergence d'un droit d'Union européenne en matière de nationalité », *J.D.I.* 2010, doct. 1, p.508.

C. COUDERT, « Caractère démocratique de l'Union européenne et pouvoir du peuple », *Jurisdoctrina* n°5, 2010, p.27.

C. DENIZEAU, « La citoyenneté européenne : une valeur en quête d'identité », Conférence-débat du CDCP sur la citoyenneté, Cycle « Les valeurs du droit public », 14 février 2013, URL, consulté le 4 avril 2014.

A. DIECKHOFF, « De l'Etat-Nation à l'Etat multinational? », in *Droits fondamentaux et citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire*, M. COUTU, P. BOSSET, C. GENDREAU, D. VILLENEUVE (*dir.*), Thémis, 2005, p.45.

P. DUCLOS, « L'Européen : exploration d'une catégorie juridique naissante », *R.G.D.I.P.*, 1961, pp.260-300, notamment pp.260-261 et p.288.

H. DUMONT, « Paradoxes et atouts d'une Fédération plurinationale en campagne électorale », *J.D.E.*, Avril 2014, n° 208, 22ème année, p.137-138.

Y. GAUTIER, « Construction européenne : Citoyenneté de l'Union », *Europe*, avril 2001, pp. 8-9.

G. R. DE GROOT, A. SELING, « The consequences of *Rottmann* judgement on Member State autonomy – The European Court of Justice's avant-gardism in nationality matters », *European Constitutionnal Law Review* 2011, vol. 7 Issue 1, p.150. p.150.

Y. GOUNIN, « Les dynamiques d'éclatements d'Etats dans l'Union européenne : casse-tête juridique, défi politique », *Politique étrangère*, 4 : 2013, p.17.

R. EL-HERFI, « L'initiative citoyenne européenne : évaluation d'un mécanisme de démocratie participative au sein de l'Union européenne », *R.D.U.E.*, 4-2011, éd. Clément Juglar, p.681, p.698, p.707.

J. HEYMANN, « De la citoyenneté de l'Union comme révélateur de la nature de l'Union européenne (à propos de l'arrêt Rottmann) », *Europe* 2010, n°6, p.5-8.

J. T. HOTTINGER, « La citoyenneté de l'Union européenne : reconfiguration des citoyennetés en Europe », in *Droits fondamentaux et citoyenneté. Une citoyenneté fragmentée, limitée et illusoire*, P. BOSSET, M. COUTU, C. GENDREAU, D. VILLENEUVE (dir.), éd. Themis, 2005, p.254.

I. INGRAVALLO, « Vingt ans après Maastricht : quelles sont les perspectives de la dimension externe de la citoyenneté européenne? », *R.D.U.E.*, 2-2012, éd. Clément Juglar, p.256-257.

J.-P. JACQUE, « L'Unification de l'Allemagne et la Communauté européenne », *R.G.D.I.P.*, t. XCIV – 1990, p.1010.

R. KASTORYANO, « Participation transnationale et citoyenneté : les immigrés dans l'Union européenne », *Cultures & Conflits* [En ligne], 28 | hiver 1997, mis en ligne 21 mars 2007, consulté le 25 mars 2014, pp.2-9, accessible sur le site internet <http://conflits.revues.org/2121>.

J. F. AKANDJI-KOMBE, « L'émergence de la citoyenneté européenne. De Rome à Maastricht », in *La citoyenneté européenne*, S. LECLERC, J.F. AKANDJI-KOMBE, Bruylant, Bruxelles, 2006, p.16.

R. KOVAR et D. SIMON, « La citoyenneté européenne », *Cahiers de droit européen*, Août 1993, p.290.

P. LAGARDE, Nationalité, *Répertoire de droit international*, Dalloz, Décembre 1998, spéc. n°3, p.6, p.10-11 ; www.dalloz.fr.

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*, n° 10, octobre 2013, pp.4-13.

M.-P. LANFRANCHI, « Les notions de nationalité et citoyenneté interrogées par le droit international public », in *Nationalité et citoyenneté*, M.P LANFRANCHI, Olivier LECUCQ, Dominique NAZET-ALLOUCHE (dir.)Bruylant, Bruxelles, 2012, p.59.

N. LEVRAT, « L'initiative citoyenne européenne : une réponse au déficit démocratique? », *C.D.E.*, 1-2011, p.54, p.61.

M. MARESCEAU, « L'Accord d'Ankara revisité. Quelques réflexions sur les relations

entre l'Union européenne et la Turquie », in *Turquie et Union européenne : Etat des lieux*, Baptiste BONNET (dir.), Bruylant, 2012, pp. 63-64 et 77.

« A reflection on the *Ziebell* judgement », in *De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi, Bruylant, Bruxelles, 2013, p.102-103.

V. MICHEL, « Accord d'association UE-Turquie et double nationalité », *Europe* 2012, n° 5, comm.190, p.25.

« Différenciation nette du citoyen européen et du ressortissant d'Etat tiers associé », *Europe* 2012, n°2, comm.79, p.26.

J. D. MOUTON, « La citoyenneté de l'Union : passé, présent et avenir », *Conférence de l'Europa -Institut de l'Université de la Sarre, Sarrebruck*, 25 avril 1995, accessible en ligne à partir du site internet de l'Europa Institut de l'Université de la Sarre : <http://europainstitut.de/fileadmin/schriften/282.pdf> , dernière consultation effectuée le 9 avril 2014.

« La citoyenneté européenne, illustration de la méthode communautaire », in *De Schengen à Mondorf-les-Bains : Le citoyen au cœur de l'Europe élargie*, XVIII ème Congrès annuel de l'Union des Avocats européens, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp.47-54.

« Vers la reconnaissance d'un droit au respect de l'identité nationale pour les Etats membres de l'Union? », in *Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier, la France, L'Europe, le Monde*, Paris, Pedone, 2009, p.410-412.

« Réflexions sur la nature de l'Union Européenne à partir de l'arrêt Rottmann », *R.G.D.I.P.*, éd. A. Pedone, t. CXIV, 2010-2, pp.257-280.

« Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle des Etats membres de l'Union européenne », in *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, L'Union européenne : Union de droit, Union des droits*, Paris, Pedone, 2010, p.151-153-154.

G. NOIRIEL, « Socio-histoire d'un concept. Les usages du mot "nationalité" au XIXème siècle », *Genèses*, 20, 1995, p.21.

H. U. JESSURUN D'OLIVEIRA, « Decoupling Nationality and Union Citizenship? », *European Constitutionnal Law Review* 2011, vol. 7 Issue 1, p.148-150.

M. DOUCHY-OUDOT, « Un espace de justice commun : "l'Année européenne des citoyens 2013". Les droits conférés automatiquement à tous les citoyens de l'Union européenne », *R.T.D.E.*, 2013, p.327.

E. PATAUT, « 2013, année du citoyen », *R.T.D.E.*, 2012, p.621.

« L'invention du citoyen européen », in *La citoyenneté européenne*, B. FAUVARQUE-COSSON, E. PATAUT, J. ROCHFELD (dir.), Volume III de la collection *Trans Europe Experts* Société de législation comparée, 2011, pp. 27-60.

Y. PETIT, « L'architecture institutionnelle de l'Union européenne sous les *fourches caudines* de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Observations sur l'arrêt Lisbonne du 30 juin 2009 », *Colloques de Nancy du 16,17,18 juin 2011*, VIIIème Congrès national de l'AFDC, Atelier n°2 – Droit Constitutionnel et droit externe, p.25.

C. PICHERAL et H. SURREL (*dir.*), « Droit communautaire des droits fondamentaux. Chronique de la jurisprudence des Communautés européennes - 2003 », *R.T.D.H.*, 59/2004, p.740.

A. PLIAKOS, « Citoyenneté », *Répertoire de droit communautaire Dalloz*, mars 2012, p.6.

C. PRIETO, « 2013, Année européenne des citoyens. Ou comment renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union avant les élections au Parlement européen », *R.T.D.E.*, 2013, p.429-430-431.

V. POLAT, « Le glissement de la politique jurisprudentielle de la Cour de Justice à l'égard des travailleurs turcs », *Europe* 2012, n° 8-9, comm. 9, pp.7-11.

P. PONZANO, « L'initiative citoyenne européenne : la démocratie participative à l'épreuve », *R.D.U.E.*, 4-2012, éd. Clément Juglar, p.616-617, p.619.

F. RIGAUX, « Nature juridique des Communautés », in *Droit des Communautés européennes*, W.J. GANSHOFVAN DER MEERSCH (*dir.*), Bruxelles, Larcier, 1969, spéc., n°63, p.29-30.

D. RUIZE, « Nationalité, effectivité et droit communautaire », *R.G.D.I.P.*, 1993, p.114.

C. SCHÖNBERGER, « La citoyenneté européenne en tant que citoyenneté fédérale. Quelques leçons sur la citoyenneté à tirer du fédéralisme comparatif », *Annuaire de l'Institut Michel Villey*, Volume 1, 2009, Dalloz, pp.255-274.

M. SILVESTRO, « Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales », *R.M.C.*, 1993, pp.612-614.

D. SIMON, « Ordre public », *Europe* 2005, comm. 290, p.21.

S. STRUDEL, « Citoyennetés », in *Science politique de l'Union européenne*, C. BELOT, P. MAGNETTE, P. SAURUGGER (*dir.*), Economica, Paris, 2008, p.175.

« L'Europe, un nouvel espace de citoyenneté? Le vote des non-nationaux? », *R.I.P.C.*, 4/2009, p.568.

E. TEZCAN, « Le droit du travail et le droit de séjour des travailleurs turcs dans l'Union européenne à la lumière des arrêts récents de la Cour de Justice des Communautés européennes », *R.M.C.U.E.*, n° 445, Février 2001, p. 117.

S. TOUZE, « La "quasi-nationalité" – Réflexions générales sur une notion hybride », *R.G.D.I.P.*, 2011-1, pp.5-37.

M.-F. VERDIER, « Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales. Nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne », *R.T.D.E.*, 1999, p.59.

J. WEILER, « To be a European Citizen – Eros and Civilization », *Working Paper Series in European Studies, Special Edition*, Spring 1998, p.20.

Article de presse

Le Monde, *Européennes : les 5 renseignements de l'élection*, publié le 26 mai 2014, accessible à partir du site internet www.lemonde.fr, la dernière consultation effectuée le 26 mai 2014.

Le Monde, *Peut-on relativiser le score du FN ?*, publié le 26 mai 2014, accessible à partir du site internet www.lemonde.fr.

III. Jurisprudence

1. Jurisprudence internationale

Cour permanente internationale

- CPJI, arrêt du 7 février 1923, *Décrets nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, Rec. Série B, n°4, p.24.

- CPJI, 25 mai 1926, *Certains intérêts allemands en Haute-silésie polonaise*, Série A, n°7, p.70.

Cour internationale de Justice

- CIJ, 6 avril 1955, *Nottebohm – 2ème phase (Liechtenstein c/ Guatemala)*, Rec. 1955, p.36.

2. Jurisprudence régionale

Cour de Justice de l'Union européenne

- CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p.6.
- CJCE, 12 juillet 1973, *Angenieux*, aff. n° 13/73, *Rec.* 1973, p.935, point 32.
- CJCE, 14 juillet 1988, *Schäflein*, aff. n° 284/87, *Rec.*, p.4475.
- CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, 369/90, *Rec.*, p. I, 4239, point 10.
- CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk c/ Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, *Rec.* 2001, p. I-06193, point 31.
- CJCE, 20 février 2001, *The Queen and Secretary of State for the Home Department c/ Manjit Kaur*, aff. C-192/99, *Rec.*, p.I-1237.
- CJCE, 12 juillet 2001, *Paraskevas Louloudakis contre Ellinio Dimosio*, aff. n° C-262/99, *Rec.* 2001, p. I-5547, point 55.
- CJCE, 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, 148/02, *Rec.* 2003, p. I-11613.
- CJCE (Gde chambre), 12 septembre 2006, *Espagne c/ Royaume-Uni*, C-145/04, *Rec.* 2006, p. I-7917.
- CJCE, 19 octobre 2004, *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen c/ Secretary of State for Home Department*, aff. n° C-200/02.
- CJUE (Grde chambre), *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern*, aff. n° 135/08, *Rec.* 2010, p. I-1449.
- CJUE, 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. n° C-34/09.
- CJUE, 5 mai 2011, *McCarthy*, aff. n° C-434/09.
- CJUE, 8 décembre 2011, *Nural Ziebell c/ Land Baden-Württemberg*, aff. C-371/08, point 58.
- CJUE, 24 septembre 2013, *Demirkan*, aff. C-221/11, point 50.
- CJUE, 7 novembre 2013, *Demir*, aff. C-225/12.

IV. Rapports et textes de la Commission européenne, du Conseil et du Parlement

- Communication de la Commission sur l'initiative citoyenne européenne « L'eau et l'assainissement sont un droit humain! L'eau est un bien public, pas une marchandise », COM(2014) 177 final, Bruxelles, 19.3.2014.
- Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au Comité des Régions : Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union, « Citoyenneté de l'Union : vos droits, votre avenir », COM(2013) 269 final, p.2, pp.20-21-22-27.

V. Sites internet

Site du parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu>

Site du droit de l'Union européenne : <http://eur-lex.europa.eu>

Site du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int>

Site sur les articles du Code Civil relatifs à la nationalité : <http://legifrance.gouv.fr>

Site sur les législations nationales en matière de l'acquisition et de la perte de la nationalité : <http://eudo-citizenship.eu> , la dernière consultation effectuée le 13 avril 2014.

<http://europa.eu/citizens-2013/fr/home>, la dernière consultation effectuée le 13 avril 2014.

Site sur le règlement (UE) n°390/2014 du Conseil établissant le programme « L'Europe pour les citoyens » :

http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/future-programme-2014-2020/index_fr.htm, la dernière consultation effectuée le 10 mai 2014.

Site sur l'initiative européenne :

<http://ec.europa.eu/citizensinitiative/public/initiatives/ongoing>, la dernière consultation effectuée le 20 mai 2014.

www.cadrages.eu/wp-content/data/Droits_politiques_citoyen_UE.pdf, pour l'accès au texte de Cédric CHENEVIÈRE, « Les droits politiques des citoyens européens sont-ils réservés aux seuls citoyens européens? », la dernière consultation effectuée le 20 avril 2014.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
Première Partie LA CONCEPTION TRADITIONNELLE DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE UNE CITOYENNETÉ FONDÉE SUR LA NATIONALITÉ	
Section I L'évolution d'une citoyenneté exclusivement dépendante de la nationalité.....	11
§ 1 Le dépassement de la citoyenneté associée à l'Etat-Nation.....	12
A) La citoyenneté identifiée dans l'Etat-Nation.....	12
B) La citoyenneté au-delà de l'Etat-Nation.....	15
§ 2 La citoyenneté superposée à la nationalité étatique.....	18
A) La consécration textuelle du principe par les Traités.....	19
B) Le renforcement de la place exclusivement étatique par la jurisprudence internationale et européenne.....	21
Section II Les difficultés posées par le critère exclusif de nationalité dans le développement d'une citoyenneté politique.....	23
§ 1 Les reproches adressés au critère de nationalité exclusivement étatique.....	24
A) L'inégal accès à la citoyenneté en raison de la diversité des législations nationales....	24
B) La résidence, alternative théorique à la nationalité comme critère d'accès à la citoyenneté européenne.....	29
§ 2 Le « droit de regard » de l'Union sur l'attribution de la nationalité.....	37
A) Un encadrement à travers l'exigence du respect du droit européen par les législations étatiques.....	38
B) Les évolutions à partir de l'arrêt <i>Rottmann</i>	42
Conclusion de la Première Partie	46

**Deuxième Partie LE RENFORCEMENT DE LA PLACE DE CITOYEN EUROPÉEN AU SEIN
DE L'UNION POLITIQUE : UNE CITOYENNETÉ POST-NATIONALE?**

Section I La consécration des droits civils et politiques au profit du citoyen européen.....	48
§ 1 Les droits politiques des citoyens limités au cadre étatique.....	49
A) Le droit de vote et d'éligibilité.....	51
B) Le renforcement de la démocratie participative.....	55
§ 2 La faible effectivité des droits consacrés en pratique.....	62
A) La méconnaissance du concept de la citoyenneté de l'Union.....	63
B) Le désintérêt accru des citoyens vis-à-vis de la vie politique européenne.....	66
Section II La citoyenneté européenne : une citoyenneté fédérale?.....	68
§ 1 Le dépassement souhaitable du cadre étatique dans la définition de la citoyenneté post-nationale.....	71
A) La dissociation entre la citoyenneté et la nationalité dans la perception post-nationale.....	71
B) La prégnance du sentiment de l'appartenance nationale au détriment d'une identité européenne.....	73
§ 2 La future citoyenneté fédérale dans « une Fédération plurinationale ».....	75
A) La citoyenneté fédérale, au-delà des références étatiques.....	75
B) La citoyenneté européenne, emprunt d'un certain fédéralisme.....	77
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	83
BIBLIOGRAPHIE.....	87
I - Ouvrages, Thèses, Colloques.....	87
II - Articles, notes et contributions.....	88
III – Jurisprudence.....	93
1. Jurisprudence internationale.....	93
2. Jurisprudence régionale.....	94

IV – Rapports et textes de la Commission européenne, du Conseil et du Parlement.....	95
V – Sites internet.....	95
VI – Table des matières.....	96