

La citoyenneté européenne

Florence CHALTIEL - Professeur de droit public, responsable des carrières publiques IEP Grenoble, Université Pierre Mendès-France Grenoble II

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 23 (DOSSIER : LA CITOYENNETÉ) - FÉVRIER 2008

Victor Hugo 1849 : Extrait du discours du Congrès de la paix.

« Un jour viendra où la guerre paraîtra aussi absurde et sera aussi impossible entre Paris et Londres, entre Pétersbourg et Berlin, entre Vienne et Turin, qu'elle serait impossible et qu'elle paraîtrait absurde entre Rouen et Amiens, entre Boston et Philadelphie.

Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne, absolument comme la Normandie, la Bretagne, la Bourgogne, la Lorraine, l'Alsace, toutes nos provinces, se sont fondues dans la France ».

La citoyenneté européenne se définit à partir des nationalités des États membres de l'Union européenne. En cela, un lien consubstantiel existe entre la citoyenneté et la nationalité. Dans le même temps, la citoyenneté européenne ne se rattache pas à une nationalité européenne. Par cela, une distorsion existe entre la nationalité et la citoyenneté. Ainsi peut se présenter d'emblée la dialectique de la citoyenneté et de la nationalité dans l'Union européenne.

La citoyenneté de l'Union européenne est créée par le traité de Maastricht. Elle est citée plusieurs fois dans le traité sur l'Union européenne (TUE) ainsi que dans le traité instituant la Communauté européenne (TCE). Le préambule du TUE mentionne une « citoyenneté commune ». Parmi les objectifs de l'UE définis par l'article 2 du TUE, la création d'une citoyenneté européenne est définie comme un instrument de renforcement des droits des ressortissants des États membres. La citoyenneté de l'UE est consacrée par la deuxième partie du TCE. Selon l'article 17, il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. La dernière phrase a été ajoutée par le traité d'Amsterdam. L'inutilité juridique de cette formule ne fait que confirmer la sensibilité politique de la citoyenneté. Selon l'article 17 encore, les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le traité. À l'instar d'un citoyen national, le citoyen de l'Union a donc à la fois des droits et des devoirs inhérents à sa qualité de citoyen européen.

La nationalité est un droit relevant de l'État. Elle est liée à l'identité d'un ressortissant d'un État. La citoyenneté dans un État, quant à elle, est davantage liée à des droits et devoirs politiques, souvent liés à l'exercice du pouvoir politique. Le droit international, en tant qu'il régit d'abord les relations entre les États, a apporté une réflexion et une contribution à la notion de nationalité. Plus récemment, une convention européenne a été adoptée sur ce sujet.

Selon la Convention de La Haye de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité ⁽¹⁾, « il appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants ». Le concept de nationalité a ensuite été examiné par la Cour internationale de justice dans l'arrêt Nottebohm. La Cour y a défini la nationalité comme étant « un lien juridique ayant pour fondement un fait social d'attachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts et de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs ⁽²⁾ ».

Au sein du Conseil de l'Europe, une Convention européenne sur la nationalité a été adoptée en 1997. Cette convention n'intéresse pas directement la notion de citoyenneté européenne, elle vise surtout à préciser les questions de pluralité de nationalité. La « nationalité » est

définie à l'article 2 de la Convention comme étant le lien juridique qui existe entre une personne et un État. Elle désigne donc une relation juridique spécifique entre une personne et un État, relation qui est reconnue par cet État. Il est remarquable que dans le rapport explicatif de la Convention européenne sur la nationalité, il est dit « La nationalité est définie à l'article 2 de la Convention comme étant le lien juridique qui existe entre une personne et un État, et elle n'indique pas l'origine ethnique de la personne. Elle désigne donc une relation juridique spécifique entre une personne et un État, relation qui est reconnue par cet État ⁽³⁾ » Les questions de nationalité sont généralement considérées comme relevant de la compétence nationale de chaque État. Tel est le principe directeur consacré par l'article premier de la Convention de La Haye évoquée plus haut. Cette législation doit être admise par les autres États, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales applicables, le droit international coutumier et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité. On observe donc des réflexions internationales et européennes sur la nationalité, elle-même étant un droit inhérent de l'État. La citoyenneté européenne apparaît dès lors comme une jonction entre le droit interne de la nationalité et le droit supranational européen qui se construit depuis les années 1950.

La création d'une citoyenneté européenne est en effet une innovation majeure. Elle doit se lire comme un aboutissement de la construction européenne, elle-même fruit de plusieurs innovations intellectuelles. Le phénomène de construction supranationale européenne est en effet inédit. Il demande de la part des rédacteurs des traités, comme de leurs praticiens et de leurs théoriciens, des efforts d'imagination. La citoyenneté européenne est juridiquement créée par le traité de Maastricht, après de longues préparations. Dès les années 1970, parallèlement aux réflexions qui se développent sur l'Europe politique, l'idée d'une citoyenneté européenne commence à mûrir (I). Les interprétations jurisprudentielles et les évolutions du droit dérivé (II) préparent l'avènement d'une citoyenneté nouvelle, caractérisée par des éléments empruntés à la citoyenneté traditionnelle et innovants à la fois, la citoyenneté juridique de l'Union (III).

I. Le mûrissement intellectuel de la citoyenneté européenne

Les premières réflexions politiques sont précoces (1), elles-mêmes accompagnées par des avancées jurisprudentielles et de droit dérivé (2).

1) Les premières réflexions politiques pour une citoyenneté européenne

Sur le plan de la réflexion politique, déjà au sommet de Copenhague des 14-15 décembre 1973, les chefs d'État ou de Gouvernement des Neuf présentent un document sur l'identité européenne dans les relations extérieures de la Communauté européenne. Suite à la publication de ce document, les Neuf conviennent, lors du Sommet de Paris des 9-10 décembre 1974, de faire étudier les droits civiques et politiques spéciaux qui pourraient être attribués aux citoyens des États membres de la Communauté afin de rapprocher les citoyens des institutions et des politiques communautaires. Lors de ce Sommet de Paris, des droits sont accordés aux citoyens européens dans le cadre de « l'espace juridique communautaire ». Le rapport Tindemans de 1975 contient un chapitre sur l'Europe des citoyens et le comité Adonnino de 1985 présente des propositions sur la libre circulation, le droit d'établissement et de résidence des citoyens européens.

Le 3 juillet 1975, la Commission remet au Conseil un rapport détaillé qui suggère notamment l'abolition des contrôles des personnes aux frontières intérieures de la Communauté et la reconnaissance des droits de vote et d'éligibilité identiques sur tout le territoire communautaire. Ces droits ne seront officialisés que près de 20 ans plus tard. Dans son rapport sur l'Union européenne du 29 décembre 1975, Leo Tindemans, Premier ministre belge, plaide, en vertu du mandat confié par les Neuf lors du Conseil européen de Paris, mais sans succès, pour une meilleure protection des droits des Européens et insiste sur l'importance d'une plus grande perception concrète de la solidarité européenne par des signes sensibles dans la vie quotidienne.

Le projet de traité d'Union européenne, ou projet Spinelli ⁽⁴⁾, adopté le 14 février 1984 par le Parlement européen, vise également à conférer aux citoyens des États membres une citoyenneté de l'Union liée à celle de l'État dont ils sont ressortissants. Les 25-26 juin 1984, le Conseil européen de Fontainebleau, à l'issue duquel les chefs d'État ou de Gouvernement des Dix déclarent vouloir renforcer l'identité et l'image de l'Europe auprès de ses citoyens et dans le monde, met sur pied un comité *ad hoc* pour l'Europe des citoyens. Présidé par l'Italien Pietro Adonnino, ancien parlementaire européen, ce groupe d'experts est chargé de proposer des mesures propres à renforcer l'identité de la Communauté et à favoriser l'émergence d'un espace européen sans frontières. Il s'agit notamment d'examiner la possibilité de faciliter la circulation des marchandises ainsi que la circulation et le libre établissement des personnes au sein de la Communauté.

Les 29-30 mars 1985, le comité Adonnino remet son rapport initial au Conseil européen de Bruxelles. Il suggère notamment de faciliter la libre circulation des personnes, de favoriser la reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur ou encore de créer un certificat de formation professionnelle européen pour tous les travailleurs qualifiés. Invité par les Dix à poursuivre ses travaux, le comité Adonnino adresse un second rapport au Conseil européen de Milan des 28-29 juin 1985. Il y est cette fois question d'une procédure uniforme pour l'élection du Parlement européen, d'un droit de pétition pour les citoyens européens, de programmes de coopération universitaire ou d'échanges d'étudiants mais surtout de l'utilisation de symboles européens communs : drapeau bleu étoilé d'or, hymne musical européen, timbres-poste à effigie

européenne, uniformisation des tarifs postaux à l'intérieur de la Communauté ou encore suppression des panneaux « douane » aux frontières. Le drapeau européen aux douze étoiles, arboré par le Conseil de l'Europe depuis 1955, est officiellement adopté le 29 mai 1986 à Bruxelles. Les premiers permis de conduire communautaires sont délivrés par les États membres à partir du 1^{er} janvier 1986. Le 30 mars 1985, le Conseil adopte le principe de la reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur. Des mesures destinées à faciliter la libre circulation des personnes inactives (étudiants, retraités ou autres) et l'accès aux emplois publics nationaux de tous les ressortissants d'un État membre de la Communauté sont également introduites. Cet ensemble d'avancées prépare le terrain de la création d'une véritable citoyenneté européenne. Elle apparaît dans un premier temps de manière implicite dans la jurisprudence et le droit dérivé avant d'être officiellement créée par le traité de Maastricht.

2) Les indices jurisprudentiels et textuels d'une citoyenneté européenne

a) La jurisprudence audacieuse des années 1960 et 1970, témoin d'une nouvelle citoyenneté

Une citoyenneté implicite apparaît à la fois dans la jurisprudence et le droit dérivé. S'agissant de la jurisprudence, l'arrêt *Van Gend en Loos*⁽⁵⁾ apparaît très audacieux et précurseur. Dès 1963, la Cour en affirmant le principe de l'effet direct du droit communautaire, en tire des conséquences en termes de démocratie. Elle considère ainsi que les individus étant directement concernés par le droit communautaire, bénéficiant à ce titre, de droits et d'obligations, devront participer directement ou indirectement à l'élaboration du droit européen. À ce moment-là, pourtant, l'Assemblée européenne ne s'appelle pas encore Parlement, elle est composée de délégués des parlements nationaux et ne dispose que d'un mince pouvoir, consultatif essentiellement.

La protection des droits fondamentaux par la CJCE dès les années 1970 marque, d'une certaine manière aussi, l'idée de nouveaux droits liés à une appartenance politique nouvelle. L'absence de catalogue de protection des droits dans la Communauté avait conduit la Cour constitutionnelle allemande notamment à mettre en cause le principe de primauté du droit européen. Dès lors, la CJCE prend à sa charge la protection des droits fondamentaux par la technique, bien connue du droit administratif français des principes généraux du droit. Sa jurisprudence relative à la protection des prérogatives du Parlement européen⁽⁶⁾ s'inscrit dans la logique de la démocratie européenne, elle-même initiée avec l'Acte de 1976.

b) L'Acte décisif de 1976, annonce d'une distorsion entre citoyenneté et nationalité

Avec l'Acte de 1976, l'idée de citoyenneté, sans le nom, prend corps. Les réflexions qui suivent au cours des années 1960 et 1970 conduisent à une nouvelle forme de citoyenneté, innommée dans un premier temps. L'Acte de 1976 en est le témoin le plus typique. Cet Acte décide en effet de l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel direct. Il crée alors un droit de vote supplémentaire dans le patrimoine juridique des citoyens nationaux. Tout citoyen national dispose en effet désormais du droit de vote et d'éligibilité à des élections nouvelles : les élections européennes. La citoyenneté européenne est innommée, la citoyenneté est inhérente à la nationalité d'un État membre. Pourtant, un début de distorsion entre nationalité et représentation politique se fait jour. Il est en effet interdit de siéger par nationalité au sein du Parlement. En conséquence, la nationalité est une condition du vote mais une interdiction d'exclusivité dans la composition d'un groupe politique. On soulignera ici une formule contenue dans le traité Communauté européenne, selon laquelle, « Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union⁽⁷⁾ ».

II. La création officielle d'une citoyenneté européenne supranationale

La création juridique de la citoyenneté européenne date du traité de Maastricht signé en 1992. En juin 1991, au moment des conclusions de la Conférence interGouvernementale, est soulignée l'importance de l'institution d'une citoyenneté de l'Union comme élément essentiel de la construction européenne. La citoyenneté européenne, comme l'Union européenne, empruntent à la traditionnelle notion de nationalité (1), et innovent en considérant la spécificité de l'objet politique Europe (2).

1) Des droits politiques proches de ceux de la nationalité : vote, éligibilité, protection

Certains des droits politiques conférés par la citoyenneté européenne sont proches des droits de nationalité. Ces droits influent sur la notion de nationalité. En effet, selon le préambule de la Convention européenne sur la nationalité⁽⁸⁾, chaque État est libre de décider des conséquences qui découlent, dans son droit interne, de l'acquisition ou de la possession d'une autre nationalité par l'un de ses ressortissants. Or avec les droits inhérents à la citoyenneté européenne, les États membres de l'Union sont tenus d'accorder une partie des droits de nationalité à tout citoyen européen, y compris lorsque ce citoyen l'est devenu par l'acquisition de la nationalité d'un autre État membre. En d'autres termes, la liberté

étatique liée à la notion de nationalité s'arrête aux droits de citoyens européens conférés automatiquement par l'acquisition de la nationalité de quelque État membre.

Les droits politiques locaux conférés par la citoyenneté européenne contiennent une autre dimension de l'interaction ou de la distorsion entre la citoyenneté et la nationalité. En premier lieu, il importe de revenir au raisonnement du Conseil constitutionnel. Ayant à examiner la constitutionnalité du traité de Maastricht, il a censuré une partie des stipulations relatives à la citoyenneté européenne. La citoyenneté européenne comporte le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. Ces nouveaux droits politiques ont été censurés. Mais le Conseil n'a pas retenu l'interprétation exclusiviste de l'article 3 de la Constitution. Ce dernier dispose notamment que « ... sont électeurs les nationaux français majeurs des deux sexes... ». Le Conseil constitutionnel ne voit pas une contrariété entre l'article 3, faisant le lien entre vote et nationalité, et la citoyenneté européenne en tant qu'elle confère un droit de vote sur le territoire national. En cela, il ne fait pas de la nationalité la condition du vote à des élections politiques. En revanche, son raisonnement porte sur le lien entre la nationalité et l'exercice de la souveraineté. C'est en effet par une lecture combinée des articles 3, 24 et 72 de la Constitution que le juge censure le traité. En élisant les conseillers municipaux, les Européens non Français participent indirectement à l'élection des sénateurs, eux-mêmes participant à l'exercice de la souveraineté nationale. De même, les fonctions de maire ne peuvent être exercées par des non nationaux compte tenu des pouvoirs de celui-ci en matière de protection de l'ordre public. S'agissant des droits liés à l'élection et à l'éligibilité au Parlement européen, le juge constitutionnel prend soin d'expliquer les raisons de la non-censure. Le Parlement européen ne faisant pas partie des institutions nationales, son élection transnationale ne porte pas atteinte à la Constitution ni à la souveraineté. La révision constitutionnelle, nécessaire en vue de la ratification du traité de Maastricht, lève l'obstacle en reprenant les éléments relatifs à la citoyenneté. Cependant, conformément d'ailleurs à ce qu'autorisent les textes européens, les Européens non nationaux ne peuvent ni exercer les fonctions de maire ni participer à l'élection des sénateurs. C'est ce que l'on retrouve dans la loi de transposition de la directive en la matière, qui donne l'occasion au Conseil constitutionnel de contrôler cette loi non seulement vis-à-vis de la Constitution dans son ensemble mais aussi vis-à-vis de ladite directive ⁽⁹⁾.

La question centrale posée par la citoyenneté européenne apparaît dès lors davantage comme celle de son lien avec la souveraineté que son lien avec la nationalité. Ce dernier est somme toute apaisé et lisible. Tout national d'un État membre est citoyen européen, sans qu'il existe de nationalité européenne. Il s'agit donc d'une identité juridique par transitivité. C'est parce que je suis citoyenne disposant de la nationalité d'un État membre que je suis citoyenne européenne. Il n'existe pas de nationalité européenne. Les États sont les seuls compétents en matière de droit de la nationalité. C'est ainsi qu'un État qui accorde la naturalisation à un étranger d'un État tiers fait en réalité un acte double : à la fois l'octroi de droits de nationalité et l'octroi de droits et devoirs de citoyenneté de l'Union. Le dédoublement de citoyenneté ne s'accompagne pas d'un dédoublement de nationalité. En revanche, l'acte étatique d'octroi de nationalité devient nécessairement un acte à la fois national et européen : naturalisation vaut acquisition, par là même, d'une citoyenneté européenne.

La protection diplomatique et consulaire que prévoit le traité de Maastricht ⁽¹⁰⁾ s'inscrit dans la logique de droits proches de la nationalité. En effet, le citoyen européen, dont l'État ne disposerait pas de représentation diplomatique ou consulaire à l'étranger, doit pouvoir bénéficier, à l'instar d'un national, de la protection diplomatique et consulaire de la part de tout État membre de l'Union européenne. On retrouve d'ailleurs ici les limites de l'objet politique européen. N'étant pas un État, il ne peut disposer de véritable ambassade à l'étranger et ce sont donc les États membres qui continuent à assurer la protection diplomatique et consulaire de leurs nationaux. La nouveauté réside dans la protection de non nationaux, parce que citoyens européens. La perspective de la création d'un service diplomatique européen annoncée lors du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 s'inscrit, elle, dans la logique d'une autonomisation de la citoyenneté européenne par rapport aux prérogatives nationales.

2) Des droits liés à une nouvelle forme d'identité : non discrimination, droits fondamentaux

L'Union européenne est créée en 1992, à un moment où les États, comme les institutions européennes, entendent donner une dimension beaucoup plus politique à la construction économique. Peu à peu, en effet, l'intégration européenne a quitté le strict champ de l'économie, pour embrasser de plus en plus de champ d'action publique. Outre les droits politiques inhérents à la citoyenneté européenne, la Cour veille au respect du principe de non discrimination, tel que le prévoit le traité CE modifié par le traité d'Amsterdam. Dans le domaine d'application du traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ⁽¹¹⁾. Or lorsque la Cour veille au respect du principe de non discrimination, elle fait référence à la nationalité. Ainsi dans son arrêt *D'Hoop*, elle affirme qu'« impliquerait l'incompatibilité avec le droit de la libre circulation le fait qu'un citoyen « puisse se voir appliquer dans l'État membre dont il est ressortissant un traitement moins favorable que celui dont il bénéficierait s'il n'avait pas fait usage des facilités ouvertes par le traité en matière de circulation », considération qui s'avère particulièrement importante « dans le domaine de l'éducation ». Dans ces conditions, elle a constaté une différence « entre les ressortissants belges qui ont fait toutes leurs études secondaires en Belgique et ceux qui, ayant fait usage de leur liberté de circuler, ont obtenu leur diplôme [...] dans un autre État membre », à qui il est donc porté préjudice. La discrimination pourrait être fondée sur des raisons objectives, indépendantes de la nationalité des personnes concernées et proportionnées à l'objectif légitimement

poursuivi, mais, dans le cas examiné, s'il est légitime « pour le législateur national de vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur desdites allocations et le marché géographique du travail concerné », la condition unique relative au lieu d'obtention du diplôme scolaire présente « un caractère trop général et exclusif ». En somme, la nationalité ne saurait être un facteur de discrimination entre citoyens de l'Union européenne. Ce principe a conduit, par exemple, la Cour à condamner les Pays-Bas, le 7 juin 2007⁽¹²⁾, pour avoir effectué un lien direct et systématique entre la condamnation pénale d'un Européen non national et une mesure d'éloignement.

Ainsi, il est de plus en plus souvent demandé à la Cour de tracer les contours de la citoyenneté européenne et des droits qu'elle comporte⁽¹³⁾. L'arrêt *Grzelczyk*, par exemple, a annoncé l'importance d'un tel attribut, appelé à devenir « le statut fondamental des ressortissants des États membres », qui a acquis une grande portée du fait de l'interdiction de discrimination de l'article 12 CE, pouvant être invoqué, à la suite de l'arrêt *Martínez Sala*⁽¹⁴⁾, par toute personne titulaire d'un passeport communautaire dans toutes les situations « relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit communautaire », sans toutefois englober celles purement internes⁽¹⁵⁾. Parmi les situations concernées, se trouvent celles relatives à l'exercice des libertés fondamentales, comme la libre circulation et le libre séjour⁽¹⁶⁾. Il s'ensuit qu'à plusieurs reprises, l'égalité de traitement et la libre circulation apparaissent ensemble, étant opposées à l'État d'accueil -- arrêts *Grzelczyk* et *Bidar*-- ou d'origine -- arrêt *D'Hoop*--, dans ce dernier cas du fait de l'incompatibilité d'une réglementation portant préjudice aux ressortissants du pays qui avaient exercé leurs droits⁽¹⁷⁾. La mention combinée de l'interdiction de discrimination et de la libre circulation n'empêche pas que ces principes aient leur substance propre, évaluable en tant que telle⁽¹⁸⁾. Ainsi, l'arrêt *Baumbast et R.*⁽¹⁹⁾ a défendu l'effet direct de l'article 18 CE, au motif qu'il s'agit d'« une disposition claire et précise du traité CE » (point 84)⁽²⁰⁾, la libre circulation -- de même que le libre séjour -- étant « le droit essentiel qui est attaché à la citoyenneté de l'Union »⁽²¹⁾.

L'arrêt *Grzelczyk* a également rappelé que les libertés en question ont des limites, découlant du traité et des dispositions prises pour son application, de sorte que, lorsqu'il existe une réglementation spécifique, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur l'article 18 CE ; dans les autres cas, pour que les restrictions, comme par exemple l'exigence d'un lien réel entre la personne et l'État⁽²²⁾, soient valables, elles doivent être objectives, indépendantes de la nationalité et proportionnées⁽²³⁾.

La création d'une citoyenneté de l'Union, qui a pour corollaire le droit pour ceux qui la possèdent de circuler librement sur le territoire de tous les États membres, représente donc un progrès qualitatif considérable, dans la mesure où elle dissocie cette liberté de circuler de ses éléments fonctionnels ou instrumentaux (puisqu'elle n'est plus liée à l'exercice d'une activité économique ou à la mise en place du marché intérieur), et dans la mesure également où elle élève ce droit au rang de droit propre et indépendant, inhérent au statut politique des citoyens de l'Union⁽²⁴⁾.

Les juges européens et nationaux contribuent largement et de plus en plus à préciser les contours de cette nouvelle forme d'appartenance, fondée sur la protection des droits. La Cour constitutionnelle allemande, par ses arrêts connus sous l'appellation « *so lange I* », II et III⁽²⁵⁾ a conditionné le respect du principe de primauté à la protection européenne des droits fondamentaux. D'autres juridictions suprêmes ont la même attitude. En France, la décision du Conseil d'État du 8 février 2007, *Arcelor*⁽²⁶⁾ apparaît comme une illustration de l'identité juridique du citoyen européen. Un standard de protection des droits se dessine. Seule une atteinte à un des droits constitutionnels nationaux pourrait empêcher le respect de la primauté.

Au-delà de ces questions strictement juridiques tenant à affirmer que la citoyenneté européenne n'existe que parce qu'il existe des nationalités des États membres, le thème de l'identité européenne et des notions corollaires à celles de la citoyenneté ne peuvent être éludés. En effet, c'est un objet politique nouveau qui se construit depuis plus de cinquante ans. D'objet politique non identifié, selon la formule restée dans la postérité de Jacques Delors, l'Union européenne est devenue le lieu d'exercice d'un véritable pouvoir supranational. Or en démocratie, le pouvoir est légitimé par le peuple. C'est même un pléonasmе que de formuler la dernière expression. Car démocratie signifie pouvoir du peuple.

La question qui se pose est dès lors celle de la démocratie européenne, ou mieux, de la démocratisation de celle-ci. Dit encore autrement, la citoyenneté européenne porte-t-elle un peuple européen en puissance⁽²⁷⁾ ? Le terme peut sembler excessif, ou non conforme à la théorie du droit constitutionnel. Il peut au contraire apparaître comme un révélateur des évolutions des concepts juridiques.

En effet, si la démocratie signifie le pouvoir du peuple et si la citoyenneté de l'Union européenne confère des droits et devoirs de participation à la vie publique européenne, l'idée d'un peuple européen n'est pas lointaine. L'objection du manque de sentiment d'appartenance est recevable mais pas irréfutable. Le sentiment d'appartenance se construit progressivement, il est difficile à mesurer et en tout état de cause, il n'est pas un argument juridique. Est un argument juridique celui de l'exigence démocratique. Or la décision *Matthews*⁽²⁸⁾ de la Cour européenne des droits de l'homme, en qualifiant le Parlement européen d'organe législatif et en exigeant des États membres qu'ils organisent des élections libres et régulières, ainsi que l'exige le principe de la démocratie, porte implicitement reconnaissance d'un *demos* européen, seul apte à légitimer l'action publique européenne. Certes, la Cour européenne des droits de l'homme ne dispose pas de la compétence juridique pour qualifier les institutions européennes. Cependant, étant garante du respect des droits fondamentaux dans les États membres du Conseil de l'Europe, ses

décisions concernant nécessairement l'Union européenne.

Enfin, les conclusions du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 donnent de nouvelles perspectives d'épanouissement de la citoyenneté européenne. En effet, un chapitre entier est dédié aux principes démocratiques de l'Union, prévoyant notamment une initiative citoyenne ⁽²⁹⁾. La Conférence intergouvernementale qui s'ouvre le 23 juillet 2007 a ainsi pour mission, notamment, de préciser le sens et les perspectives de la citoyenneté européenne, élément d'une nouvelle phase de la pensée politique en Europe.

- (1) Pour la ratification en France, loi du 20 janvier 1939 approuvant la Convention et les Protocoles de la Conférence de La Haye, du 12 avril 1930, pour la codification du droit international en matière de nationalité.
- (2) Arrêt Nottebohm, rapports de la CIJ 1955, p. 23.
- (3) <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/I66.htm>
- (4) Altiero Spinelli, rapporteur du projet de traité instituant l'Union européenne, dans les bancs du Parlement européen à Strasbourg le 14 février 1984.
- (5) CJCE 5 février 1963, aff. 26/62.
- (6) La Cour accepte les recours du Parlement européen et contre le Parlement européen, avant même que les traités ne le prévoient. Elle le justifie par le principe de l'équilibre institutionnel et de la Communauté de droit que constitue la Communauté. CJCE 294/83, 23 avril 1986, Les verts contre Parlement européen, CJCE 70/88 22 mai 1990, Parlement contre Conseil.
- (7) Art. 191 TCE.
- (8) Adoptée au sein du Conseil de l'Europe, citée plus haut.
- (9) Déc. 98-400 DC du 20 mai 1998.
- (10) Art. 20 TCE.
- (11) Art. 12 TCE
- (12) CJCE 7 juin 2007, aff. 50/06 Commission contre Pays-Bas.
- (13) Ainsi que le rappelle dans ses conclusions, l'Avocat général, M. DÁMASO Ruiz-Jarabo Colomer, présentées le 20 mars 2007, aff. Affaires C ? 11/06 et C ? 12/06. Les lignes qui suivent reprennent des éléments de ces conclusions.
- (14) Arrêt du 12 mai 1998 (C-85/96, Rec. p. I-2691).
- (15) Arrêts du 5 juin 1997, Uecker (C-64/96 et C-65/96, Rec. p. I-3171, point 23) ; du 2 octobre 2003, Garcia Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613, point 26), et du 26 octobre 2006, Tas-Hagen et Tas (C-192/05, non encore publié au Recueil, point 23).
- (16) Arrêts du 24 novembre 1998, Bickel et Franz (C-274/96, Rec. p. I-7637, points 15 et 16) ; Grezlczyk, précité, point 33 ; D'Hoop, précité, point 29, et Bidar, précité, point 33.
- (17) Arrêts du 29 avril 2004, Pusa (C-224/02, Rec. 2004 p. I-5763, points 19 et 20) ; du 18 juillet 2006, De Cuyper (C-406/04, Rec. 2006 p. I-6947, point 39) ; D'Hoop, précité, point 34, et Tas-Hagen et Tas, précité, points 27, 30 et 31.
- (18) Arrêt du 7 septembre 2004, Trojani (C-456/02, Rec. p. I-7573), dont les points 30 à 36 portent sur l'article 18 CE et les points 39 à 44, sur l'article 12 CE.
- (19) Arrêt du 17 septembre 2002 (C-413/99, Rec. p. I-7091).
- (20) Thèse reprise dans les arrêts du 19 octobre 2004, Zhu et Chen (C-200/02, Rec. p. I ? 9925, point 26) ; du 23 mars 2006, Commission/Belgique (C-408/03, Rec. p. I ? 2647, point 34), et Trojani, précité, point 31. Elle a trouvé son expression dans le onzième considérant de la directive 2004/38.
- (21) Communication du Conseil « Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne », titre III, point 1.1 (JO 2005, C 53, p. 1).
- (22) Arrêts D'Hoop, précité, point 38, et Collins, précité, point 67.
- (23) Idem, point 36.
- (24) Conclusions des affaires ayant donné lieu aux arrêts du 17 juin 1997, Shingara et Radiom (C-65/95 et C-111/95, Rec. p. I-3343, point 34), et du 16 septembre 2004, Baldinger (C-386/02, Rec. p. I-8411, point 25), dans lesquelles la Cour ne s'est pas prononcée sur l'article 18 CE.
- (25) Cour constitutionnelle allemande, décisions de 1974, 1986 et 2000 par lesquelles elle affirme d'abord que la primauté n'est pas assurée tant que la protection des droits n'est pas garantie, ensuite que la primauté est assurée tant que les droits sont respectés et enfin que la primauté est respectée tant qu'un standard européen de protection des droits est assuré.
- (26) CE Ass. 8 février 2007, Arcelor. V. numéro spécial Petites Affiches, Les 50 ans du traité de Rome, sous dir. F. Chaltiel.
- (27) F. Chaltiel, Naissance du peuple européen, éd. Odile Jacob, 2006, préface de P. Moscovici.
- (28) CEDH 18 février 1999, Rec. 1999-I n° 24833/94.
- (29) Ce principe était déjà contenu dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe.

