



Liberté et citoyenneté en Europe

De l'Europe des citoyens à la citoyenneté européenne, 1974-1992

Michel CATALA

RÉSUMÉ

La participation des peuples à la construction européenne a toujours posé question à partir des années 1970, lorsque les États membres souhaitent relancer le processus d'unification politique. L'élection du Parlement européen au suffrage universel est un premier pas. L'Europe des citoyens, initiée en 1975 et relancée en 1985, doit permettre de rapprocher les peuples de la Communauté, mais reste symbolique et sans grande portée pratique. Les États attendent le traité de Maastricht pour mettre en place une véritable citoyenneté européenne dans le cadre de l'Union politique. Citoyenneté seconde limitée à quelques droits, sa portée reste limitée et son efficacité politique discutable.



Passeport du royaume de Belgique.

Lors du lancement des premières organisations européennes en 1948, les fédéralistes souhaitaient que la construction européenne repose sur l'adhésion des peuples. La fédération européenne restera une utopie, mais les premières communautés permettent néanmoins la création d'assemblées consultatives représentant les peuples des États membres, mais sans dispositions particulières sur les questions de citoyenneté. Pour les fondateurs, la liberté de circulation permettra l'émergence progressive d'une identité commune, dans le cadre d'« une union sans cesse plus étroite entre les peuples ». L'Européen est perçu comme un acteur du processus communautaire, comme un travailleur et/ou un consommateur, non comme un citoyen européen à part entière.

Il faut attendre les années 1970 pour que soit réaffirmé un projet politique après le premier élargissement et l'entrée du Royaume-Uni. La déclaration sur l'identité européenne du sommet de Copenhague des 14 et 15 décembre 1973 est une première lettre d'intention. Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt relancent l'idée d'un véritable processus politique fondé sur la participation citoyenne. La déclaration finale du sommet de Paris du 10 décembre 1974 propose deux mesures concrètes : le lancement d'une réflexion sur « les droits spéciaux qui pourraient être attribués aux citoyens européens dans un espace juridique communautaire », et surtout l'élection au suffrage universel de « représentants des peuples des États unis dans la Communauté ». Mais le rapport du 29 décembre 1975 sur l'Union européenne présenté par Leo Tindemans reste très en retrait sur les questions de citoyenneté. Lors du Conseil européen de La Haye du 30 novembre 1976, les Neuf reconnaissent la nécessité de

« l'adhésion des peuples » à la construction communautaire grâce à des avancées pratiques mais sans jamais parler des citoyens. Aucune décision concrète ne sera finalement adoptée, devant les blocages britanniques et français. Finalement, les décisions de décembre 1974 se traduisent seulement dans l'acte du 20 septembre 1976 qui organise les élections du Parlement européen au suffrage universel. Mais les Neuf maintiennent un cadre électoral strictement national sans créer de véritable espace public européen, ce qui limite considérablement la portée politique de l'élection.

Au début des années 1980, la Communauté s'enlise dans les questions techniques. La crise agro-budgétaire, en privilégiant la défense des intérêts nationaux au détriment de la solidarité européenne, en est l'illustration la plus éclatante. Les partisans de l'idée européenne souhaitent relancer l'Union politique en s'appuyant sur la participation des peuples. Le projet de nouveau traité initié en 1983 au Parlement européen par le fédéraliste Altiero Spinelli défend la création d'une véritable citoyenneté européenne sans remettre en cause les citoyennetés nationales. Mais lors de son discours prononcé devant le Parlement de Strasbourg le 24 mai 1984, François Mitterrand, qui préside le Conseil, ne donne qu'un soutien de principe au projet Spinelli, et ne fait aucune référence à la citoyenneté européenne. Le président français et le chancelier Kohl souhaitent une avancée plus pragmatique. La déclaration finale du Conseil européen de Fontainebleau du 26 juin 1984 reprend l'idée d'une Europe des citoyens, une Communauté apte à répondre à « l'attente des peuples européens » avec des mesures concrètes « propres à renforcer et à promouvoir son identité auprès de ses citoyens et dans le monde », dans la droite ligne des intentions affichées dix ans plus tôt. Le Conseil en fait l'un des deux axes majeurs de la relance politique, avec la réforme des questions institutionnelles. Deux comités sont créés, dont l'un sur l'Europe des citoyens, présidé par l'Italien Adonnino. Mais les objectifs politiques passent rapidement au second plan de la relance. Plutôt que d'insister sur une réforme institutionnelle trop ambitieuse, Jacques Delors, le nouveau président de la Commission, propose l'établissement d'un grand marché intérieur fondé sur les principes du traité de Rome. Lors du Conseil européen de Milan de juin 1985, les États membres se contentent d'adopter des symboles comme le drapeau, l'hymne, la fête de l'Europe, ou quelques mesures concrètes, comme un passeport et un permis de conduire européen. L'Acte unique européen de février 1986 est finalement très décevant sur l'union politique, privilégiant le Marché unique. La citoyenneté européenne n'y est pas évoquée, ni d'ailleurs les droits des citoyens.

L'accélération de la construction européenne après la chute du Mur et la réunification allemande peut s'appuyer sur la dynamique impulsée à partir de 1984. La volonté franco-allemande d'accompagner l'Union économique et monétaire d'une véritable union politique est déterminante. L'ambition du projet et l'ampleur des transferts de souveraineté imposent de renforcer l'adhésion des peuples. Felipe Gonzalez s'engage alors fortement pour combler le déficit démocratique dans un mémorandum présenté par le gouvernement espagnol en septembre 1990 intitulé *Vers une citoyenneté européenne*. Ces propositions sont largement reprises par la Commission européenne dans son avis du 23 octobre 1990 qui en fait un élément essentiel du renforcement de la légitimité démocratique de l'Union. Ces textes servent de principes de base pour les travaux de la conférence intergouvernementale de 1991 qui prépare le nouveau traité. L'engagement déterminé d'un nouvel État membre et l'assouplissement de la position britannique avec l'arrivée de John Major au pouvoir en novembre 1990 permettent de conclure les négociations en intégrant la citoyenneté européenne dans le nouveau traité. C'est une citoyenneté sans devoirs, qui se superpose aux citoyennetés nationales, proposant des droits limités : droit de séjour et de circulation sur le territoire de l'Union, droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et européennes dans l'État membre de résidence, droit de protection des autorités diplomatiques et consulaires des pays tiers, droit de pétition devant le Parlement européen, droit de saisie du médiateur européen. Le deuxième outil pour associer les peuples au projet politique, le Parlement européen, sort également considérablement renforcé du traité de Maastricht en février 1992, avec l'introduction de la codécision qui doit lui permettre de devenir un acteur majeur du processus de gouvernance. Mais le mode de scrutin dans un cadre national n'est pas remis en cause.

L'émergence progressive de la dimension citoyenne dans la construction européenne est le résultat d'une nécessité politique : renforcer l'adhésion des peuples au projet européen. Cette idée largement partagée par les fédéralistes est progressivement adoptée par les États membres, mais difficilement et par étapes progressives. La citoyenneté européenne reste seconde en se superposant aux citoyennetés nationales et en accordant des droits limités fondés sur la liberté de circulation. Un premier pas certainement, mais qui est resté sans suite, puisque les réformes des traités de 1997, 2001 et 2007 n'apportent rien sur la question, bien que la Cour de justice de l'Union européenne ait renforcé la citoyenneté européenne par une interprétation large et une jurisprudence audacieuse. Les résultats problématiques aux différents référendums organisés depuis 1992 n'ont fait que renforcer la

prudence des gouvernements. Et le sentiment d'appartenance à l'Union pose toujours problème, plus de vingt ans après la création de l'Union européenne.

BIBLIOGRAPHIE

MAGNETTE, Paul (dir.), *De l'étranger au citoyen, construire la citoyenneté européenne*, Bruxelles, De Boeck Université, 1997.

CAUTRES, Bruno, *La citoyenneté européenne*, Paris, La Documentation française, 2004.

CATALA, Michel, JEANNESSON, Stanislas, LAMBIN GOURDIN, Anne-Sophie (dir.), *L'Europe des citoyens et la citoyenneté européenne. Évolutions, limites et perspectives*, Berne, Peter Lang, 2015.

Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thématiques/l'europe-politique/liberté-et-citoyenneté-en-europe/de-l'europe-des-citoyens-à-la-citoyenneté-européenne-1974-1992>