

A la recherche de la légitimité démocratique de l'Union européenne : entre parlementarisation avancée et citoyenneté inachevée (1972-2022)

*De te fabula narratur*<sup>1</sup>

Didier Blanc  
Professeur des Universités,  
Université Toulouse I Capitole - IRDEIC

Les principaux traits de l'Union européenne telle que nous la connaissons se dessinent au début des années 1970. S'il fallait lui donner une date de naissance à la fois la plus lointaine et la plus fidèle, certainement que celle du sommet européen de Paris des 19 au 21 octobre 1972, s'imposerait. Ancienne et française *expressis verbis*, l'idée d'Union européenne est lancée dans le cénacle diplomatique de l'entre-deux guerres en 1929 par Aristide Briand, alors ministre des Affaires étrangères, à la faveur de la Xème session de l'Assemblée de la Société des Nations<sup>2</sup>. Lauréat du prix Nobel de la paix en 1926 avec son homologue allemand – déjà la réconciliation franco-allemande comme moteur de l'unité européenne – Briand fait suivre son discours d'actes en présentant quelques mois plus tard un mémorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne<sup>3</sup>. L'initiative restée sans lendemain, dans une période pourtant propice aux idées européennes<sup>4</sup>, inspire les faiseurs d'Europe. L'institution d'une « Communauté économique européenne » suivant les termes de l'article 1<sup>er</sup> du traité de Rome ayant pour mission « l'établissement d'un marché commun » s'inscrit dans la continuité du projet Briand précisant que « l'association [entre États européens] agira surtout dans le domaine économique ». Vingt ans après que les « réalisations concrètes » annoncées par le célèbre discours Schuman du 9 mai 1950 aient contribué à lancer les bases d'une Europe unie, il convient de dépasser la sphère économique et de faire à nouveau « un saut dans l'inconnu ».

A l'orée des années 1970, profitant de l'élan donné par l'achèvement anticipé de l'union douanière, les dirigeants des États fondateurs de l'Europe communautaire entendent doubler le marché commun par « la création d'une union économique et monétaire »<sup>5</sup>. La formule présente dans le communiqué final issu du Sommet de La Haye (2 décembre 1969) annonce de futurs développements traduisant un dépassement des Communautés. L'intention est à cet égard explicitée par une déclaration du président de la République, Georges Pompidou, prononcée à l'issue du sommet et passée à la postérité dans les études européennes sous l'appellation du triptyque « achèvement, approfondissement, élargissement ». De toute évidence, la perspective d'une Union économique et monétaire est la promesse d'un futur approfondissement. Mais il ne doit pas être que

<sup>1</sup> Horace, *Satires*, I 1, 69-70.

<sup>2</sup> V. J.-B. Duroselle, *L'idée d'Europe dans l'histoire*, Paris, Denoël, 1965, pp. 272-281.

<sup>3</sup> Sur le projet Briand et les tentatives d'union dont il est à l'origine : R. Manuel, *L'Union européenne*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Toulouse, 1932, pp. 187-270.

<sup>4</sup> *Le discours à la nation européenne* de J. Benda met l'accent sur la nécessité d'une Europe adoptant « un certain système de valeurs, morales et esthétiques pratiquant l'exaltation d'une certaine manière de penser et de sentir », Paris, Gallimard, Folio, essais, p. 14, 1992, rééd. 1933. Il reprend le sillon tracé par R. Coudenhove-Kalergi dans *Pan-Europa*, publié en 1923 (Paris, Cent Mille Milliards, rééd. 2019) au milieu de nombreux écrits consacrés à l'idée européenne. Les très nombreux auteurs, qu'ils soient poètes, écrivains, essayistes ou philosophes, favorables à l'unité européenne y voient le plus souvent une réponse au déclin de l'Europe, V. J.-B. Duroselle, *op. cit.*, pp. 282-283.

<sup>5</sup> *Bull. CE*, 1970, n° 1, p. 16.

cela. Parallèlement, la réaffirmation de « leur foi dans les finalités politiques » de la construction communautaire conduit les chefs d'État ou de gouvernement à donner mandat aux « Ministres des Affaires étrangères d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique ». Cette démarche a pour résultat immédiat le rapport présenté par Etienne Davignon, diplomate belge, inaugurant une réflexion sur « la coopération en matière de politique étrangère »<sup>6</sup>.

A l'approche du premier élargissement des Communautés européennes, le sommet de Paris en 1972 entend lier cet événement historique à leur approfondissement. Si par la suite, les deux mouvements inscrits en lettre de droit dans des traités d'adhésion ou de révision ont pu être présentés comme antinomiques, ils sont dès l'origine pensés et conçus comme allant de pair. C'est si vrai que les chefs d'État ou de gouvernement des pays de la Communauté élargie, réunis pour la première fois, entendent « transformer, avant la fin de l'actuelle décennie, l'ensemble de leurs relations en une union européenne »<sup>7</sup>. Le nom ainsi donné à l'approfondissement des Communautés témoigne de leur dépassement. Au point qu'il est possible de faire valoir, s'il fallait présenter les origines de l'Union européenne (UE) sous forme d'équation, qu'elle résulte de l'addition des Communautés européennes (CE) avec l'ambition d'une coopération politique européenne (CPE) et la perspective d'une Union économique et monétaire (UEM). En d'autres termes :  $UE = CE + CPE + UEM$ . Au demeurant, cet énoncé mathématique n'est guère éloigné de « la construction aussi singulière que complexe mise en place par le Traité de Maastricht sous le nom d' "Union européenne" »<sup>8</sup>, 30 ans plus tard en 1992.

L'Union européenne voulue et désirée en 1972 n'est encore pas que cela. Le sommet de Paris donne également l'impulsion à plusieurs politiques nouvelles. Il s'agit d'une part de renforcer le contenu de politiques existantes (politique sociale et politique commerciale commune) et d'autre part, dans le prolongement d'initiatives engagées par la Commission au milieu des années 1960, d'en constituer de nouvelles. Cette dernière catégorie est formée de la politique régionale, vue comme contribuant à la réussite de l'UEM, de la politique industrielle, scientifique et technologique, de l'environnement et de l'énergie. A la charnière des deux se trouve la protection des consommateurs, car située dans le prolongement de la politique sociale, mais nécessitant l'appui alors de l'article 235 du traité CEE. Cette disposition permet aux Communautés, en contrepoint du principe d'attribution des compétences les gouvernant, d'exercer « une compétence résiduaire générale »<sup>9</sup>. Si la doctrine contemporaine préfère employer à ce sujet le terme d'« adaptation » des compétences, ou « d'ajustement des compétences » par une « méthode de complément des compétences »<sup>10</sup>, la technique est pour l'essentiel demeurée inchangée. Dans ces conditions, que trois politiques publiques européennes aussi importantes de nos jours, telles que la politique régionale, devenue depuis politique de cohésion, la politique de l'environnement et la protection des consommateurs, puissent apparaître en 1972 dit assez l'importance de ce *moment* dans l'histoire européenne.

Cette dernière nous enseigne qu'il est rare qu'une avancée sur le plan matériel n'entraîne pas d'effets institutionnels ; c'est même le propre du néo-fonctionnalisme à l'œuvre depuis le traité CECA de 1951. Aussi, la question du renforcement des prérogatives de l'institution parlementaire des Communautés est-elle à l'ordre du jour de l'agenda politique et institutionnel et qu'elle ne l'a

<sup>6</sup> Rapport des ministres des Affaires étrangères des États membres sur les problèmes de l'unification politique, *Bull. CE*, 1970, n° 11, p. 13.

<sup>7</sup> *Bull. CE*, 1972, n° 10, p. 16.

<sup>8</sup> V. G. Isaac : « Le pilier communautaire de l'Union européenne, un pilier pas comme les autres », *CDE*, 2001, n°1-2, p. 46.

<sup>9</sup> G. Olmi, « La place de l'article 235 CEE dans le système d'attributions de compétence à la Communauté », *Mélanges Fernand Dehousse*, vol. 2, *La construction européenne*, Bruxelles, Éditions Labor, 1979, p. 208.

<sup>10</sup> Respectivement C. Blumann et L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis, 7<sup>ème</sup> éd. 2019, pp. 539-540 ; M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Sirey, 11<sup>ème</sup> éd., 2018, p. 93.

depuis jamais quittée. Cantonnée dans un rôle exclusivement consultatif en matière décisionnelle, l'Assemblée des Communautés, autoproclamée par ses membres Parlement européen en 1962, ne voit le renforcement de ses pouvoirs envisagé par le Sommet de Paris qu'en matière « de contrôle ». La nouveauté réside plutôt dans la rupture du lien entre la promotion institutionnelle préconisée et la perspective d'une élection au suffrage universel direct posée dès le traité CECA<sup>11</sup>. L'avancée est limitée en comparaison des propositions faites au même moment, en 1972, par le groupe *ad hoc* pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen, présidé par le Doyen Vedel. Constitué à l'initiative de la Commission en relation avec l'annonce de la réalisation progressive de l'UEM, le rapport Vedel envisage « un véritable pouvoir de co-décision »<sup>12</sup>, précédé de l'attribution d'un pouvoir de veto suspensif. Il est d'ailleurs remarquable d'observer que c'est précisément à cette période que des interrogations se font jour quant à la légitimité démocratique des Communautés. Elles témoignent de la spécificité de l'œuvre à réaliser dans la mesure où formellement, « la base constitutive des Communautés est saine du point de vue des exigences de la légitimité démocratique »<sup>13</sup>. C'est donc la question du contenu à donner aux objectifs assignés par les traités communautaires qui occupe les réflexions critiques qui leur sont adressées<sup>14</sup>, ce que le juge Pescatore nomme « la légitimité matérielle »<sup>15</sup>.

Cette « légitimité matérielle » désigne l'orientation et l'action données aux Communautés à ce moment là par trois institutions politiques agissant sous le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Dans son célèbre article consacré à la justification du quadripartisme institutionnel institué par les traités de Paris et de Rome, Pescatore considère que ce « quadripartisme communautaire » n'est « rien d'autre que la représentation très réaliste d'une structure qui joue entre quatre pôles spécifiques, distincts, bien que de force inégale : le pôle interétatique représenté par le Conseil ; la représentation de l'intérêt commun par la Commission, véritable exécutif communautaire ; la représentation des forces populaires au sein du Parlement ; la matérialisation des valeurs juridiques par la Cour de justice »<sup>16</sup>.

C'est alors opéré un glissement sémantique entraînant une erreur conceptuelle : le pôle est devenu source de légitimité. On en trouve la marque dans les deux principaux manuels de droit communautaire du début des années 1980<sup>17</sup>. Ces ouvrages font observer que ce « quadripartisme institutionnel » permet « une conjugaison dialectique des légitimités que traduisent respectivement chacune des quatre Institutions »<sup>18</sup>, ou que ces dernières « représentatives chacune d'un principe déterminé, ont chacune une assise politique et sociologique distincte et expriment chacune une

<sup>11</sup> Art. 21 CECA : « L'Assemblée est formée des délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein une fois par an, ou élus au suffrage universel direct, selon la procédure fixée par chaque Haute Partie Contractante ».

<sup>12</sup> *Bull. CE*, supp. n° 4/72, p. 47.

<sup>13</sup> P. Pescatore, « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne » *CDE*, 1974, n° 5, p. 509.

<sup>14</sup> Sur la généalogie du déficit démocratique : V. C. Castor, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 21-30.

<sup>15</sup> P. Pescatore, *CDE*, 1974, *op. cit.*, p. 507

<sup>16</sup> P. Pescatore, « L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome », *CDE*, 1978, n°4, pp. 393-394.

<sup>17</sup> P.-H. Teitgen se bornait cette recommandation en mentionnant la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu : « Abstenez-vous donc de toute analogie », *Droit institutionnel communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 174. Cet ouvrage est issu de la version polycopiée du cours publié pour le cours de 4<sup>ème</sup> année en 1977-1978 par Les cours du droit. Le Professeur Rideau indique dans son introduction à l'ouvrage : « La situation française se caractérise par l'apparition tardive de manuels de droit communautaire (...) les premiers vecteurs spécifiques et approfondis à la disposition des étudiants et, plus généralement des lecteurs, ont été les cours de Pierre-Henri Teitgen ». C'est oublier qu'en 1975, Louis Cartou publie à partir de son manuel d'*Organisations européennes* apparu en 1965 la cinquième édition d'un Précis Dalloz renommé *Communautés européennes*. Sans compter la version française du *Manuel de droit des Communautés européennes* de Nicola Catalano édité par une association européenne d'éditeurs juridiques fondée en 1959 et comprenant notamment les éditions Dalloz et Sirey.

<sup>18</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien, 1984, p. 29.

légitimité propre »<sup>19</sup>. Que le Conseil représente « le pôle interétatique » ou la Commission « l'intérêt commun » ne nous dit rien des fondements démocratiques des Communautés. On relèvera au passage que la poursuite de l'intérêt général peut difficilement passer pour fonder une légitimité alors qu'il s'agit d'une finalité. De plus techniquement cet « intérêt commun » s'efface devant l'expression unanime du Conseil dès lors qu'elle vaut nécessairement volonté commune<sup>20</sup>. Cette règle inchangée depuis l'origine visant à protéger l'initiative de la Commission implique bien suivant la confusion entre pôle (représentation) et légitimité que le pôle interétatique l'emporte sur le pôle supranational. A cet égard, Pescatore ne manque pas d'ouvrir son propos au sujet des quatre pôles en indiquant qu'ils sont de « force inégale »<sup>21</sup>. La précision dessine la faille des raisonnements ultérieurs : il paraît difficile de justifier une inégalité dans les sources de légitimité dès lors que l'équilibre institutionnel est un principe structurant des Communautés. Dans une organisation internationale seule vaut *in fine* celle des États tandis que la théorie générale de l'État nous enseigne que dans les démocraties seule celle du peuple compte. Pour le dire simplement si le Conseil est plus légitime que la Commission, celle-ci ne l'est pas véritablement. Et que dire d'un Parlement, représentant *a priori* le plus légitime aux pouvoirs singulièrement limités ? Enfin, argument décisif apporté par Pescatore lui-même, il décèle « l'existence irrécusable d'un déficit de légitimité en termes de contrôle démocratique du processus de décision communautaire » et conclut « au déficit démocratique de son système législatif »<sup>22</sup>. Comment ensuite imaginer que les pôles représentés dans ce processus revêtent les atours de la légitimité démocratique ?

Ainsi, la référence aux différents pôles – ou « logiques »<sup>23</sup>, identifiés par Pescatore pour poser une analyse en termes de légitimité et de bases démocratiques des Communautés européenne est pour le moins d'un maniement délicat. A ce sujet, Pescatore observait prudemment que cette structuration institutionnelle vaut tant que « la transition n'aura pas été faite de la Communauté vers une forme d'union politique à caractère fédéral ou, à tout le moins, confédéral »<sup>24</sup>. La substitution des Communautés par l'Union européenne opérée par le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, et simultanément l'institutionnalisation d'un nouvel acteur, le Conseil européen, conduisent à renouveler la réflexion au sujet de la « légitimité matérielle » de l'Union<sup>25</sup>. Plutôt que d'imaginer un « pentapartisme » voire un « heptapartisme » institutionnel suivant les stipulations du traité de Lisbonne<sup>26</sup> et d'y rattacher autant de pôles de représentation, il convient plus simplement de revenir au principe démocratique rappelé en 1972 dans le rapport Vedel en vertu duquel « les citoyens sont la seule source du pouvoir »<sup>27</sup>.

Les citoyens sont les grands absents des débuts de la construction européenne. Jusqu'au sommet de Paris de 1972, les textes juridiques usent du vocable de peuples. En cela ils ne font que

<sup>19</sup> G. Isaac, *Droit communautaire général*, Paris, Masson, 1983, p. 51.

<sup>20</sup> Art. 149 CEE (art. 293 § 1, TFUE) : « Lorsqu'en vertu du présent Traité, un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité ».

<sup>21</sup> La dénonciation régulière d'un gouvernement des juges et les risques qu'il fait courir à la construction européenne se trouvent justement réglées par la supériorité reconnue au pôle interétatique en vertu duquel en dernière analyse les États membres sont maîtres des Traités.

<sup>22</sup> P. Pescatore, CDE, 74, *op. cit.*, pp. 510 et 511.

<sup>23</sup> Ph. Manin, *L'Union européenne. Institutions. Ordre juridique. Contentieux*, Paris, Pedone, 2005, 6<sup>ème</sup> éd., p. 219.

<sup>24</sup> P. Pescatore, CDE, 1978, *op. cit.*, p. 393.

<sup>25</sup> Sur le fondement démocratique de l'Union dans le traité de Lisbonne : S. Roland, « De la démocratie en Europe ? Réflexions sur la morphologie du pouvoir dans l'Union européenne après l'entrée en vigueur traité de Lisbonne », *ADE*, 2009, vol VII, p. 289 et s.

<sup>26</sup> Conformément à l'article 13 TUE : « Les institutions de l'Union sont : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne (ci-après dénommée "Commission"), la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne, la Cour des comptes).

<sup>27</sup> *Bull. CE*, supp. 4/72, p. 11.

reproduire l'alinéa premier ouvrant le Préambule du Traité CEE<sup>28</sup>. Toutefois, l'emploi du terme présente deux difficultés au regard du projet européen, d'une part il désigne un « ensemble collectif indifférencié » et d'autre part il « est, comme le souligne Hans Kelsen, un artifice qui ne présente une unité qu'en tant que tous ses membres sont soumis au même ordre étatique »<sup>29</sup>. Autrement dit, là où la citoyenneté renvoie à un système dominé par le politique au sein duquel l'individu est doté d'un statut juridique le plaçant dans une position d'acteur et non plus de sujet, le pluriel attaché aux peuples en fait un élément passif au nom duquel les gouvernants agissent ; le citoyen est sur la scène quand le peuple est dans la salle. Selon une approche guidée par le droit positif : « Si l'on veut donc donner un sens juridique précis à l'expression "peuples des États réunis dans la Communauté" (ce qui nous semble, à vrai dire, douteux), il est beaucoup plus vraisemblable de considérer qu'elle se réfère tout simplement à la notion de "peuple", c'est-à-dire à la communauté d'individus politiquement organisée à l'intérieur d'un cadre territorial déterminé qui est unie par le lien juridique de la nationalité »<sup>30</sup>.

La transformation des Communautés en Union européenne tend à substituer aux peuples des États le citoyen européen. Son apparition dans le projet du Parlement européen de 1984 instituant l'Union européenne est à cet égard révélatrice<sup>31</sup>. Le resserrement des liens entre les États membres ayant pour vecteur le politique plus que le marché nourrit l'idée d'un droit communautaire/de l'Union miroir à peine déformé du droit constitutionnel. Le raisonnement de Pescatore est illustratif de cette démarche lorsqu'il souligne que les États membres des Communautés placent au premier rang des exigences démocratiques « le suffrage universel » et « tous font une place prépondérante ou, à tout le moins importante à l'institution parlementaire »<sup>32</sup>. Cette approche a prospéré dans la mesure où depuis 50 ans, tout progrès quant à la légitimité du projet européen passe historiquement par le droit de suffrage, attribut existentiel de la citoyenneté politique, puis par la promotion institutionnelle du Parlement européen. Citoyen européen et Parlement européen deviennent la mesure de toute chose dès lors qu'il est question de démocratie dans les Communautés puis dans l'Union. Le droit positif retient à cet effet : « Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative »<sup>33</sup>.

La citoyenneté et la parlementarisation de l'Union entretiennent historiquement une relation de cause à effet, la première relevant de l'espace national étant à l'origine de la seconde, pour ensuite se renforcer mutuellement. C'est à l'issue de la décision prise lors du sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974 qu'est enclenché le processus débouchant à l'élection du Parlement européen au suffrage universel en 1979. Sur cette légitimité démocratique formellement incontestable, le Parlement européen a construit un discours appelant au renforcement de l'ensemble de ses prérogatives. Ce sommet de Paris est également historique en ce sens qu'il est à l'origine du Conseil européen<sup>34</sup>. Or, depuis sa création, il est devenu avec le Parlement européen, l'institution dont le rôle et les attributions ont connu une spectaculaire progression. Il serait à peine exagéré de dire qu'en 1972 il n'était rien et qu'il est en 2022 presque tout ! Suivant l'analyse des pôles pescatoriens,

<sup>28</sup> « Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Le cinquième alinéa du Traité CECA mentionnait pour sa part : « une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes ».

<sup>29</sup> J. Leca, *Dictionnaire constitutionnel*, O. Duhamel et Y. Mény (dir.), Paris, PUF, 1992, respectivement p. 751 et 752.

<sup>30</sup> Pt. 80 des conclusions présentées par l'avocat général A. Tizzano, à l'occasion de l'affaire Matthews (aff. C-145/04), ECLI:EU:C:2006:231.

<sup>31</sup> Article 3 - Citoyenneté de l'Union : « Les citoyens des États membres sont par là-même citoyens de l'Union. La citoyenneté de l'Union est liée à la qualité de citoyen d'un État 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 ». JOCE, C 77, 19 mars 1984, p. 33.

<sup>32</sup> P. Pescatore, « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne ». *CDE*, 1974, n° 5, p. 500.

<sup>33</sup> Art. 10 § 1 TUE.

<sup>34</sup> V. C. Blumann, *Le conseil européen*, *RTDE*, 1976, p. 1 et s.

le Conseil européen témoigne d'un déséquilibre en faveur du pôle interétatique dès lors qu'il bénéficie d'une double représentation.

En réalité, le niveau de raisonnement adéquat à nos yeux est celui de la cellule que représente le citoyen. Comme national d'un État membre il donne sa légitimité indirecte au Conseil européen et au Conseil ; chefs d'État ou de gouvernement, membre de gouvernement, responsables démocratiquement<sup>35</sup>. Comme citoyen européen, il donne directement sa légitimité au Parlement européen. En d'autres termes, la légitimité démocratique de l'Union européenne est assurée par le citoyen, soit indirectement (Conseil européen, Conseil de l'Union), soit directement (Parlement européen) ; une même légitimité empruntant deux formes, non une légitimité duale<sup>36</sup>. Cette approche d'une citoyenneté unique dans son essence mais double dans son existence, subit l'attraction du modèle fédératif<sup>37</sup>. Elle permet de dépasser « deux visions conceptuellement exclusives l'une de l'autre » procédant de « la concurrence entre deux formes d'expression de la volonté citoyenne : d'une part une vision trans- ou supra-nationale, d'autre part une vision inter- ou plurinationale »<sup>38</sup>. La Commission, grande oubliée de ce schéma, estime à ce sujet : « L'Union européenne est à la fois une Union d'États et une Union de citoyens »<sup>39</sup>. De son propre aveu, cette incarnation du pôle de l'intérêt général selon Pescatore, réduit l'Union à deux pôles : interétatique (Union d'États), expression de la démocratie à l'échelle nationale ; parlementaire (Union de citoyens), expression de la démocratie à l'échelle européenne. Mais en toute hypothèse, il n'existe qu'une seule légitimité : celle des citoyens ; « les États et leur peuple d'une part, les peuples des États de l'autre, ne constituent pas deux sources de légitimité différentes »<sup>40</sup>.

Considérer qu'il n'existe qu'une seule légitimité démocratique mobilise deux raisonnements aux résultats opposés. Le premier, communément partagé voit dans la citoyenneté européenne l'horizon de la démocratie à l'échelle de l'Union et analyse son fondement juridique dans les traités et ses manifestations à cette aune. J. Habermas est porteur de cette vision ancrée sur l'adhésion à « un patriotisme constitutionnel européen », et convoque l'exemple de la Suisse où « une culture politique commune, constitutive d'une identité collective, peut se dégager à partir des orientations culturelles de différentes nationalités »<sup>41</sup>. Le second, dont R. Aron est l'un des représentants, postule que l'avènement de la citoyenneté européenne est sinon, impossible, rendu pour longtemps hypothétique en raison de la prégnance du fait national<sup>42</sup>. Que la citoyenneté européenne soit à construire ou une vue de l'esprit a pour effet d'engendrer une démocratie européenne « décidée

<sup>35</sup> Tel est le sens à donner à l'article 10 § 2, TUE : « Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens ».

<sup>36</sup> *Contra* Ph. Lutton, « La légitimité dans la Communauté économique européenne », *RDJ*, 1987, n°4, spéc. p. 913.

<sup>37</sup> Au cours du processus fédératif « est expérimenté une double citoyenneté, l'une de l'État membre de la Fédération, l'autre de la Fédération elle-même ». M. Benlolo-Carabot, « Vers une citoyenneté européenne de résidence ? », *RAE*, 2011, n°1, p. 23.

<sup>38</sup> S. Roland, « La parlementarisation de l'Union européenne », in L. Dubin et M.-C. Runavot, *Le phénomène international dans tous ses États : transformation, déformation ou réformation*, Paris, Pedone, 2014, p. 133.

<sup>39</sup> Communication de la Commission, Une Europe qui tient ses engagements : options institutionnelles pour renforcer l'efficacité de l'action de l'Union européenne, COM(2018) 95 final, 14 février 2018, p. 3. Cette conception n'est pas sans évoquer la maxime romaine SPQR. Le site internet commun aux deux Conseils ([www.consilium.europa.eu/fr/](http://www.consilium.europa.eu/fr/)) entretient le parallèle, la devise de la « République européenne » pourrait être : *Consilium populusque europaeus* (CSQE).

<sup>40</sup> C. Franck, « Le déficit démocratique : une notion en débat », in *Mélanges Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2003, p. 180.

<sup>41</sup> *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, Pluriel, 2014, pp. 116-117.

<sup>42</sup> « Une citoyenneté multinationale est-elle possible ? », *Commentaire*, 1991, n°56, p. 695 et s. Il s'agit de la publication du texte inédit prononcé par Aron en 1974 à la *Graduate Faculty on Political and Social Science* de la *New School for Social Research* de New York. On peut y lire : « La communauté européenne tend à donner à tous les citoyens des États membres les mêmes droits économique et sociaux à travers tout l'espace communautaire : il n'y a pas de citoyens européens, il n'y a que des citoyens, français, allemands ou italiens », p. 703.

d'« en-haut »<sup>43</sup>. Cette inversion est un moindre mal, évitant deux écueils : un renoncement à toute ambition démocratique au prétexte de l'absence de peuple européen ; une démocratisation « par le bas »<sup>44</sup>, rendue « illusoire » précisément en raison d'un peuple européen, aussi absent qu'introuvable<sup>45</sup>. La voie qui a fini par s'imposer, épousant le dessein d'Habermas, est celle - procédurale et inhérente au « tropisme juridique du droit de l'Union »<sup>46</sup> -, d'une « démocratisation de l'Europe » passant par « une démocratie suffisamment inclusive pour permettre aux Européens de s'ériger en peuple-*demos* »<sup>47</sup>.

50 ans après que soit lancées les bases politiques de l'Union européenne, 45 ans après la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes, 30 après le traité de Maastricht affirmant la résolution des États membres « à établir une citoyenneté commune aux ressortissants de leurs pays », le temps est sans doute venu d'examiner l'avancement d'un tel processus. Pour ce faire, il convient d'examiner la place occupée respectivement dans l'Union par l'institution parlementaire (I) et par les citoyens investis de droits politiques (II)<sup>48</sup>.

## I – La parlementarisation de l'Union

La parlementarisation de l'Union est une expression ne signifiant pas qu'à terme elle ait pour finalité le régime parlementaire. Elle s'entend comme témoignant de la place croissante prise par le Parlement européen dans le système institutionnel de l'Union sous un angle à la fois organique et fonctionnel. Cette dynamique est animée par la nécessité d'assurer une démocratisation de la construction européenne. Dès lors que le modèle dominant est celui de la démocratie représentative, tout accroissement des prérogatives parlementaires est assimilé à une avancée démocratique. La doctrine du Parlement européen est contenue dans cette relation : « il est indispensable d'élargir les pouvoirs du Parlement européen afin de renforcer la structure démocratique de la Communauté et l'esprit communautaire »<sup>49</sup>. De sorte que les critiques adressées au caractère insuffisamment démocratique des Communautés ont amplifié et soutenu les revendications parlementaires. Elles ont prospéré au point de faire de la parlementarisation de l'Union en processus avancé du point de vue des fonctions (A). Toutefois, la relation entre démocratie et parlementarisation n'est pas aussi mécanique qu'annoncée, pour nécessaire qu'elle soit, elle n'est pas suffisante. C'est-à-dire qu'au-delà de ses compétences, le Parlement européen doit les exercer dans un cadre juridique intégré ou à tout le moins tendant à l'intégration. En d'autres termes, pour être complète, cette dynamique institutionnelle passe par une européanisation parlementaire (B).

### A) La parlementarisation avancée des fonctions

---

<sup>43</sup> A. Ballangé, *La démocratie communautaire. Généalogie critique de l'Union européenne*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2022, p. 27. L'auteur examine l'influence de deux courants de pensée sur la structuration démocratique à l'origine de l'Europe communautaire. Le premier, français, empruntant « une voie personnaliste et communaliste » estime « que la révolution démocratique de l'Europe doit se faire par le haut et ruisseler par le bas », p. 203. La seconde voie, populaire et fédéraliste repose sur l'idée d'un « peuple européen » et d'une « citoyenneté supranationale européenne », p. 119.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 207.

<sup>45</sup> V. C. Castor, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 23-25.

<sup>46</sup> B. Bertrand, « Le tropisme juridique du droit de l'Union », *Rev. UE*, 2018, n°615, spéc., p. 106.

<sup>47</sup> A. Ballangé, *La démocratie communautaire*, *op. cit.*, p. 107.

<sup>48</sup> Examiner le représentant avant le représenté peut sembler incongru, mais dans la mesure où la notion de citoyenneté européenne est postérieure à l'instauration d'une Assemblée parlementaire, et où comme on le verra la parlementarisation de l'Union est plus avancée que la citoyenneté politique, l'inversion fait sens et donne par avance corps à cette démocratisation « par le haut ».

<sup>49</sup> Résolution sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen, JOCE, débats, séance du jeudi 27 juin 1963, p. 185.

Ce mouvement s'observe pour les deux fonctions classiquement dévolues à toute institution parlementaire, celle de contrôle, historiquement la première reconnue à l'Assemblée européenne (1) et celle législative (2).

### 1) La parlementarisation de la fonction de contrôle

Née pour contrôler, telle pourrait être la devise de la première Assemblée de l'Europe communautaire. L'exercice d'une fonction de contrôle pesant sur la Haute-Autorité de la CECA compte parmi les principales raisons ayant présidé à sa création. La volonté des rédacteurs du traité de Paris est sans équivoque, ils ont voulu éviter que la Haute Autorité, « organe indépendants des États, ne dégénère en une technocratie »<sup>50</sup>. Les premiers membres de l'Assemblée commune se sont rapidement saisis de cette possibilité. Initialement, l'article 24 du traité CECA ne retenait que les deux extrémités de la fonction de contrôle, à savoir « la discussion du rapport général » « en séance publique » et la possibilité d'adopter une « motion de censure ». Sur cette base et en vertu de l'autonomie quant à son organisation et son fonctionnement que lui reconnaît l'article 25 CECA, le premier règlement intérieur de l'Assemblée de mars 1953 permet à ses membres de déposer une question adressée à la Haute-Autorité, d'adopter des résolutions destinées à celle-ci ou au Conseil des ministres ainsi que d'adopter des pétitions portées à la connaissance des deux.

A partir du traité CEE, et en particulier de son article 140, la fonction de contrôle est étendue à la lumière de la pratique puisque l'Assemblée se voit expressément reconnaître le droit de poser des questions écrites ou orales. Ce mouvement se prolonge jusqu'au traité de Lisbonne, l'article 14 TUE stipulant que le Parlement européen « exerce des fonctions de contrôle politique (...) conformément aux conditions prévues par les traités ». Si bien que les prérogatives du Parlement européen couvrent l'ensemble de la palette des instruments de contrôle parlementaire, du contrôle information au contrôle-sanction.

a) Relèvent du contrôle-information tout un ensemble de possibilités conférées par son règlement intérieur (RIPE). Parmi les principales exercées à titre individuel<sup>51</sup>, il est possible d'en mentionner certaines familières de la vie parlementaires comme les questions orales suivies ou non d'un débat<sup>52</sup>, les questions écrites et d'autres plus originales telles les interpellations (petites interpellations avec demande de réponse écrite et grandes interpellations avec demande de réponse écrite et débat)<sup>53</sup>. Collectivement, les commissions permanentes peuvent procéder à des auditions, dont certaines portent sur les initiatives citoyennes fondées par l'article 11 TUE. Une marque supplémentaire d'originalité ressort des procédures de dialogue instaurées dans le cadre de l'UEM<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> M. Chauchat, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, LGDJ, 1989, p. 19.

<sup>51</sup> Pour des raisons tenant aux dimensions du Parlement européen, à sa composition plurinationale, à l'étendue de ses fonctions, le temps des séances plénières est particulièrement réglementé au point que les questions orales ont une origine collective (v. art. 136 RIPE).

<sup>52</sup> Le dispositif en vigueur à l'article 137 RIPE prévoit un *question time* chronométré puisque tout « député dispose d'une minute pour formuler la question et le commissaire de deux minutes pour y répondre ». Les questions n'étant depuis 2017 plus soumises à l'avance, la procédure a été nommée *catch the eye*.

<sup>53</sup> Il est à noter que le Parlement européen a décidé lors de la semaine de session plénière débutant le 4 avril 2022 de rétablir l'heure des questions (art. 137 RIPE), afin de rendre plus vivants les débats.

<sup>54</sup> L'article 284 § 3 al. 2 TFUE fonde une procédure de dialogue monétaire inaugurée le 25 avril 2012 tandis que le dialogue économique s'insère dans le semestre européen. Il s'agit plus précisément selon les termes communs aux règlements (UE) n°1175/2011, 1176/2011 et 473/2003 : « Afin de renforcer le dialogue entre les institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, le Conseil et la Commission, et pour accroître la transparence et la responsabilité, la commission compétente du Parlement européen peut inviter le président du Conseil, la Commission et, le cas échéant, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à se présenter devant elle ». V. Art. 2 *bis ter* du règlement n°1175/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et art. 14 du règlement n°1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JOUE L 306, 23 novembre 2011, p. 12 et 25), et article 15 du règlement n°473/2013 établissant des dispositions communes pour le suivi

Enfin et sans exhaustivité, le Parlement européen peut constituer des commissions d'enquêtes<sup>55</sup> suivant les termes de l'article 225 TFUE. Par le passé, certaines ont laissé une marque durable à l'instar de celle portant sur « la maladie de la vache folle »<sup>56</sup>, tandis que plus près de nous celle consacrée à Pegasus et aux logiciels espions de surveillance fait naître de fortes attentes<sup>57</sup>.

L'intense activité de contrôle-information du Parlement européen constitue un indice nécessaire de la parlementarisation de l'Union<sup>58</sup> mais il n'est pas non plus suffisant. L'utilisation faite par le Parlement européen de la motion de censure et son rôle s'agissant de la composition de la Commission la confortent.

b) Doté dès l'origine du redoutable droit de décider de la censure de la Haute-Autorité/Commission, l'institution parlementaire conformément aux dispositions de l'article 17 § 7 TUE et 234 TFUE peut être saisie « d'une motion de censure sur la gestion de la Commission ». Depuis la première motion de censure déposée en novembre 1972, on compte à ce jour 14 motions de censure déposées<sup>59</sup>, mais seulement 7 ont fait l'objet d'un vote et aucune n'a atteint le seuil requis, il est vrai particulièrement élevé et inchangé depuis le traité de Paris (majorité des deux tiers des voix exprimées et majorité des membres). Pour autant, sans recourir à l'adoption d'une motion de censure, le Parlement européen a provoqué la démission de la Commission présidée par le luxembourgeois Jacques Santer le 16 mars 1999<sup>60</sup>. Sa nomination en 1994 avait suscité des réserves au Parlement européen, se transformant en une forte opposition consécutive aux dérives constatées en 1997-1998 quant à la gestion administrative et financière de la Commission. Au point que le groupe socialiste déposait en janvier 1999 une motion de censure. Rejetée de peu, les députés européens reprenaient l'initiative en constituant un comité d'experts indépendants aux fins d'enquête<sup>61</sup>. Au regard de la sévérité de son rapport et faute d'avoir obtenu la démission individuelle des commissaires dont les comportements nourrissaient cette contestation, le président de la Commission dû se résoudre à annoncer la démission collective de ses membres plutôt que de subir l'affront ultime d'une probable censure qu'annonçait le refus parlementaire de donner la décharge. Au cours de cet épisode, le Parlement européen a conforté son positionnement institutionnel entre les révisions des traités d'Amsterdam et de Nice, puis marqué son attachement aux exigences démocratiques, tout en soulignant le caractère inadapté d'une prérogative à l'« usage plus pénal que politique »<sup>62</sup>. Il reste que cet épisode illustre à ce jour la plus grande crise institutionnelle interne à l'Union (la crise de la chaise vide, comme le Brexit ayant une origine externe, ou si l'on préfère étatique) dont le dénouement a tourné en faveur du Parlement européen avec d'importantes conséquences quant à son rôle dans la désignation de la Commission.

Ainsi, le Parlement européen a pu dès 2004 peser significativement sur le choix des commissaires. Le traité de Maastricht a inauguré l'attribution d'un pouvoir d'approbation de la

---

et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JOUE L 140, 27 mai 2013, p. 11).

<sup>55</sup> V. E. Vallet, Les commissions d'enquête du Parlement européen, *RDP*, 2002, n°5, p. 1441 et s.

<sup>56</sup> V. M. Blanquet, Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « vache folle », *RMCUE*, 1998, n° 420, p. 457 et s.

<sup>57</sup> Décision (UE) 2022/480 du Parlement européen du 10 mars 2022 sur la constitution, l'objet de l'enquête, les compétences, la composition numérique et la durée du mandat de la commission d'enquête chargée d'enquêter sur l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents, JOUE L 98, 25 mars 2022, p. 72.

<sup>58</sup> Par exemple durant l'actuelle législature (la neuvième), de juillet 2019 à décembre 2020, 9716 questions écrites ont été déposées et 804 questions orales ont été posées de juillet 2019 à mars 2020.

<sup>59</sup> 10 de 1972 à 1999 et 4 depuis (2004, 2005, 2014 et 2016).

<sup>60</sup> Cf. V. Constantinesco, « La responsabilité de la Commission européenne : la crise de 1999 », *Pouvoirs*, 2000, n°92, spéc. pp. 123-124.

<sup>61</sup> Résolution du Parlement européen du 14 janvier 1999 sur l'amélioration de la gestion financière de la Commission, JOUE C 104, 14 avril 1999, p. 106.

<sup>62</sup> O. Costa, « Les relations entre la Commission et le Parlement européen au prisme du parlementarisme », *Politique européenne*, 2002, n°1, p. 34.

Commission « en tant que collège » selon l'article 17 § 7 TUE, laissant à penser qu'il se prononce sur l'ensemble de sa composition et non individuellement. Plutôt que d'avoir à affronter l'alternative réductrice du tout ou rien que lui reconnaît le traité, le Parlement européen a mis en place à l'occasion de la nouvelle Commission présidée par Jacques Santer des auditions de candidats aux fonctions de commissaire. Or, au cours de la formation de la Commission présidée par José Manuel Barroso (2004-2009), le Parlement européen a fait pleinement jouer les potentialités d'une procédure fixée par son règlement intérieur<sup>63</sup>. Ainsi, le président de la Commission et le Conseil ont dû s'y reprendre à deux fois pour soumettre une liste de candidats susceptible d'être approuvée par le Parlement européen<sup>64</sup>.

Cette séquence atteste d'une indéniable parlementarisation de l'Union : ni le président de la Commission, ni les États membres ne peuvent en définitive lui imposer de membres de la Commission ; position qui doit sembler enviable à bon nombre de parlements nationaux s'agissant de la formation de leur gouvernement respectif. Ce précédent a donné lieu à une pratique soutenue puisqu'en 2009, 2014 et 2019, plusieurs États, dont la France<sup>65</sup>, ont dû présenter un autre candidat ou accepter une modification dans l'attribution de son champ de responsabilité. La révision opérée par le traité d'Amsterdam a soutenu ce mouvement en exigeant que le président de la Commission soit personnellement investi par l'assemblée<sup>66</sup>. Il est conforté par le traité de Lisbonne dans la mesure où il substitue à l'approbation son élection (*infra* B, 2).

## 2) La parlementarisation de la fonction législative

Dépourvue de toute participation à l'élaboration du droit dérivé de la CECA, l'institution parlementaire « exerce les pouvoirs de délibération » à partir du traité CEE (art. 137). Il faut entendre par là que l'Assemblée émet un avis destiné au Conseil saisi d'une proposition de la Commission. Par nature, cette consultation n'emporte pas d'effet contraignant bien que sa portée ait pu être renforcée à la suite de la stratégie juridictionnelle déployée à partir du début des années 1980 par le Parlement européen<sup>67</sup>. Aussi, n'a-t-il cessé depuis ses débuts de militer en faveur de nouvelles prérogatives législatives<sup>68</sup>. Le traité de Lisbonne consacre cette revendication en retenant que le « Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire »<sup>69</sup>. Sur un plan procédural, ce traité marque pour l'essentiel l'achèvement de cette quête parlementaire.

La notion de fonction législative est régulièrement employée au milieu des années 1990. Son usage même a alimenté les réflexions de la doctrine au contraire de la fonction de contrôle, avérée en droit positif dès lors que le traité CECA annonçait que l'Assemblée « exerce les pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par le présent Traité ». Cette expression s'est imposée au rythme de

<sup>63</sup> Art. 125 RIPE et Annexe VII « Approbation de la commission et suivi des engagements pris durant les auditions ».

<sup>64</sup> A la suite de l'investiture de M. Barroso, une première décision arrêtant la liste des personnalités pressenties a été adoptée le 13 septembre 2004. L'une d'elles, l'italien M. Buttiglione, a rencontré une forte opposition au Parlement européen en raison notamment de propos discriminatoires. Au point que la commission parlementaire ayant procédé à son audition s'est pour la première fois majoritairement prononcée contre sa nomination. Finalement, le président de la Commission et le Conseil ont pris d'un commun accord une nouvelle décision le 5 novembre 2004. La liste remaniée contenait deux personnalités nouvelles (dont l'une en remplacement de l'ex-futur commissaire italien) tandis qu'un candidat changeait de portefeuille.

<sup>65</sup> V. N. Clinchamps, « Quand le Parlement européen dit non : quelques enseignements du rejet de la candidature de Sylvie Goulard à la Commission européenne », *RDUE*, 2020, n°4, p. 165 et s.

<sup>66</sup> V. C. Blumann, « Aspects institutionnels », *RTDE*, 1997, n° 4 spécial Traité d'Amsterdam, p. 745.

<sup>67</sup> Voir D. Blanc, « Le Parlement européen législateur », in M. Blanquet. (dir.), *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 100.

<sup>68</sup> Dans le rapport de novembre 1959 sur les relations entre l'Assemblée parlementaire européenne et les Conseils des ministres des Communautés européennes (la fusion des Conseils interviendra sur la base du traité du 8 avril 1965), on peut lire que l'Assemblée « tend, en somme, à participer au pouvoir de décision des Conseils ». Document n°71, p. 5.

<sup>69</sup> Art. 14 § 1 TFUE.

l'accroissement des prérogatives parlementaires<sup>70</sup>. Ce dernier s'est en général manifesté par l'apparition de procédures associant chaque fois davantage le Parlement européen à l'élaboration du droit dérivé<sup>71</sup>. L'Acte unique européen@ en 1986 instaure les procédures de coopération et d'avis conforme. Le traité de Maastricht ne parvient pas à établir une procédure de codécision mettant totalement sur un pied d'égalité le Parlement européen et le Conseil, mais il s'en approche. La procédure prévue à l'article 189 B CEE pouvait se conclure asymétriquement au profit du Conseil, détenteur du dernier mot à l'issue d'un « mécanisme de repêchage »<sup>72</sup>. Le traité suivant, celui d'Amsterdam en 1997, réalise cette égalité procédurale et fait sur un plan formel du Parlement européen un co-législateur.

Sur un plan matériel, à chaque révision des traités correspond une extension du domaine de la procédure de codécision. Le traité de Maastricht rattache 14 dispositions à la nouvelle procédure visée à l'article 189 B CEE, susceptibles d'être regroupées en trois catégories. La première couvre le marché intérieur et relevait précédemment de la coopération, la deuxième régit deux politiques communautaires instaurées par l'AUE dont l'une est soumise à la règle de l'unanimité<sup>73</sup>. Enfin une troisième porte sur des compétences nouvellement transférées mais concerne l'adoption d'actes à la portée juridique incertaine et excluant toute harmonisation législative et réglementaire. Ainsi à l'exclusion du marché intérieur, ce « champ d'application [...] se trouve restreint et cantonné à des domaines plutôt périphériques du droit communautaire »<sup>74</sup>. C'est si vrai que son extension est prévue par l'article 189 B CE. Elle est substantiellement réalisée par le traité d'Amsterdam avec le transfert presque intégral du domaine de la coopération. Cette opération est prolongée par le traité de Nice en 2001 étendant le domaine de la codécision à 5 dispositions. Cet ajout demeure insuffisant pour en faire la procédure de droit commun. En doublant le nombre de dispositions concernées, le traité de Lisbonne fait du partage de l'exercice de la fonction législative entre le Parlement européen et le Conseil, le mode d'élaboration ordinaire du droit de l'Union puisqu'elle est présente dans près de 80 articles. De sorte que lors des deux précédentes législatures (2009-2014 et 2014-2019), plus de 400 actes législatifs ont été adoptés suivant cette procédure. Dans ces conditions, la codécision devient bien la procédure législative ordinaire d'autant plus qu'elle est couplée avec la majorité qualifiée au sein du Conseil. Par ailleurs, ce traité supprime la procédure de coopération, exclusivement réservée à l'UEM. Parallèlement et par opposition, deux procédures législatives sont considérées comme spéciales : celle de consultation, assortie de l'unanimité et celle d'approbation, se subsistant à la procédure d'avis conforme.

La pratique de la procédure législative ordinaire donne corps à cette parlementarisation. Sur les 165 procédures de codécision terminées avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, seules 3 ont fait l'objet de profonds désaccords entre les deux autorités législatives, dont 2 se sont conclues par une absence de texte commun à l'issue des travaux du comité de conciliation. Depuis, le Parlement européen a progressivement joué son rôle de colégislateur comme l'illustre la spectaculaire convergence avec l'autre branche législative : le Conseil. Ainsi, le taux des procédures de codécision achevées en première lecture était de 29 % de 1999 à 2004, il s'est ensuite élevé à 72 % de 2004 à 2009 pour atteindre 85 % de 2009 à 2014 et 89% de 2014 à 2019<sup>75</sup>. Il convient de préciser que durant la précédente législature aucun texte n'a dépassé le stade de la deuxième lecture ; de manière inédite aucune conciliation n'a alors été engagée. L'actuelle législature loin de

<sup>70</sup> V. C. Blumann, *La fonction législative communautaire*, Paris, LGDJ, 1995, p. 18 et s.

<sup>71</sup> Sur le détail de ce parcours : D. Blanc, « La parlementarisation de la fonction législative dans l'Union européenne », in I. Bosse-Platière (dir.), *La parlementarisation des processus d'intégration régionale*, Rennes, PUR, coll. Droits européens, 2020, pp. 181-203

<sup>72</sup> J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes, et J. Weyland, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 2<sup>e</sup> éd., p. 379.

<sup>73</sup> Il s'agit de la recherche et le développement technologique conformément à l'article 130, S-3, alinéa 1 CE.

<sup>74</sup> C. Blumann, *La fonction législative communautaire*, op. cit., p. 64.

<sup>75</sup> Rapport d'activité. Évolutions et tendances de la procédure législative ordinaire, Parlement européen, Direction générale des politiques internes, PE 639.611, p. 3.

démentir ce mouvement, l'éracine, puisqu'au 31 décembre 2021 aucun dossier n'était en attente d'une seconde lecture<sup>76</sup>. La plupart (70%) des propositions soumises par la Commission ont été adoptées en première lecture ou au terme d'une deuxième lecture anticipée<sup>77</sup>. S'il est trop tôt pour s'avancer sur le terrain délicat en droit positif d'une désuétude de la troisième lecture, un pas supplémentaire vers la simplification procédurale pourrait être franchi par une révision de l'article 294 TFUE. Quoi qu'il en soit, l'avènement de la procédure législative ordinaire et sa pratique attestent de la parlementarisation de la fonction législative.

Si le processus de parlementarisation des fonctions est en voie d'achèvement, l'eupéanisation de l'institution parlementaire est à peine engagée.

## B) Une eupéanisation parlementaire à peine engagée

Par eupéanisation parlementaire, on entend du Parlement européen qu'il s'approche le plus possible dans sa désignation et sa composition d'une Assemblée de l'Union. Cette perspective apparaît comme non seulement repoussée (1), mais aussi détachée de l'influence directe que pourraient exercer les élections européennes quant au choix du président de la Commission. Le système du candidat tête de liste (*Spitzenkandidaten*) éprouvé en 2014 est soumis à de fortes contraintes juridiques (2).

### 1) La perspective repoussée d'une Assemblée de l'Union

L'article 14 § 2 TUE pose fortement que le « Parlement européen est composé de représentants des citoyens l'Union ». Destiné à la fois à en faire une Assemblée de l'Union, voire le représentant « d'un peuple européen en construction et en devenir »<sup>78</sup>, et à souligner sa légitimité par le lien direct établi avec les citoyens européens, ce dispositif comporte une part d'artifice ; l'eupéanisation annoncée s'avérant en trompe-l'œil. Pas tant parce que la citoyenneté européenne exige la possession de la nationalité d'un État membre, mais parce qu'un régime de diversité plus que d'unité limite sa représentativité<sup>79</sup>. Il découle d'une double persistance étatique, d'une part dans sa composition et d'autre part dans sa désignation.

a) La formulation employée par le traité de Lisbonne est trompeuse en ce qu'elle paraît effacer toute référence aux « peuples des États réunis dans la Communauté » et laisse entendre qu'ils ne servent plus de cadre à sa composition. Au contraire, en poursuivant la lecture de l'article 14 TUE, le cadre étatique demeure puisqu'un seuil minimal de 6 députés par État membre est fixé tandis que le seuil maximal pour un seul État est porté à 96 sièges. Au sein de cette fourchette ordonnée autour d'un rapport de 1 à 16, la répartition se fait « de façon dégressivement proportionnelle »<sup>80</sup>. Cette

<sup>76</sup> Rapport d'activité à mi-parcours. Évolutions et tendances de la procédure législative ordinaire, Parlement européen, Direction générale des politiques internes, PE 703724, p. 13.

<sup>77</sup> Depuis 2004 la pratique d'accords conclus entre la première et la deuxième lecture s'est instaurée. Cette deuxième lecture anticipée vient clore des négociations interinstitutionnelles après que le Parlement a adopté sa position en première lecture mais avant que le Conseil se soit prononcé sur sa position commune. De sorte que cette deuxième lecture prend fin de manière anticipée lorsque le Parlement approuve la position du Conseil en première lecture sans la modifier, ce qui met fin à la procédure.

<sup>78</sup> F. Chaltiel, « De l'assemblée au législateur : le Parlement européen est-il le représentant d'un peuple européen ? », in *Réalizations et défis de l'Union européenne. Mélanges en hommage à Panayotis Soldatos*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 47.

<sup>79</sup> En ce sens C. Philip, « L'échec de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct », in *La Constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclét*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 857 et s. ; S. Roland, « Les élections européennes, entre renoncement démocratique et vacuité politique », in *Les élections européennes 40 ans après – Bilans, enjeux et perspectives/The European Elections, 40 years after – Assessment, Issues and Prospects*, H. van Eijken, S. Platon et T. Marguery, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 83 et s.

<sup>80</sup> Art. 14 § 2 TUE. Son sens est tardivement éclairé par l'article 1<sup>er</sup> de la décision (UE) 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 : « le rapport entre la population et le nombre de sièges de chaque État membre avant l'arrondi à des

formule introduite par le traité de Lisbonne implique un moindre nombre de sièges au fur et à mesure que la population de l'État croît. La persistance de cet arrière-plan étatique produit des écarts de représentation plus importants que dans un État, y compris fédéral<sup>81</sup>. Dès lors, la situation du Parlement européen est inédite dans l'univers démocratique occidental en ce sens que la même assemblée représente à la fois la population et les États, ce qui peut troubler sa représentativité. Aussi milite-t-il depuis de nombreuses années pour une réforme afin d'améliorer sa légitimité<sup>82</sup>.

Des aménagements à cette fin peuvent être facilités par le traité de Lisbonne, qui à la différence de ces devanciers, ne fixe pas au-delà des prescriptions précédentes le nombre de sièges par État membre, mais renvoie à une décision prise à l'unanimité par le Conseil européen à l'initiative du Parlement européen et avec son approbation<sup>83</sup>. Cette procédure témoigne d'un glissement vers davantage d'intégration sur un plan formel dans la mesure où il s'agit d'un acte de droit dérivé. Est évitée la lourdeur de la révision des traités pour chaque modification tenant en particulier aux futurs élargissements et le cas échéant à la dynamique démographique. Est associé le Parlement européen à la décision, bien que le Conseil européen reste l'auteur de l'acte<sup>84</sup>. Dans sa décision du 28 juin 2018, ce dernier a ainsi décidé d'utiliser « pleinement les seuils minimaux et maximaux par État membre fixés par le TUE afin de refléter aussi étroitement que possible les tailles des populations respectives des États membres »<sup>85</sup>.

b) Le traité de Rome permet à l'Assemblée d'élaborer « des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ». Cette disposition pour l'essentiel inchangée depuis vise « à européeniser l'élection [qui] n'est pour l'heure qu'une somme d'élections nationales »<sup>86</sup>. Ce constat formulé par le professeur Blumann à l'occasion de l'adoption du traité d'Amsterdam – qui pour tenir compte des obstacles rencontrés par les projets élaborés par le Parlement européen prévoit alternativement une « élection conformément à des principes communs à tous les États membres » (ex-art. 190 § 4 CEE, art. 223 TFUE) – conserve toute son actualité. Cet assouplissement est l'origine d'une décision adoptée en 2002 par le Conseil<sup>87</sup>. En se bornant à retenir quelques principes communs<sup>88</sup>, ce régime n'est que le pâle

---

nombre entiers varie en fonction de leurs populations respectives, de telle sorte que chaque député au Parlement européen d'un État membre plus peuplé représente davantage de citoyens que chaque député au Parlement européen d'un État membre moins peuplé et, à l'inverse, que plus un État membre est peuplé, plus il a droit à un nombre de sièges élevé au Parlement européen »<sup>80</sup>. JOUE L 165 I, 2 juillet 2018, p. 1.

<sup>81</sup> Aux États-Unis, le Wyoming, État fédéré le moins peuplé avec 600 000 habitants compte un membre à la chambre des représentants tandis que le plus peuplé, la Californie, en compte 53 pour 40 millions d'habitants. En Allemagne, l'article 51 (2) de la Loi fondamentale prévoit : « Chaque Land a au moins trois voix, les Länder qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont quatre, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants en ont cinq, ceux qui comptent plus de sept millions d'habitants en ont six ».

<sup>82</sup> V. par exemple la résolution du Parlement européen du 7 février 2018 sur la composition du Parlement européen (2017/2054(INL)) : « C. considérant que le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne soulignent l'importance de l'égalité des citoyens et de leur traitement égal par les institutions de l'Union ; qu'il est essentiel de parvenir à une représentation plus égale en vue d'améliorer la légitimité du Parlement européen en tant qu'organe législatif qui représente les citoyens de l'Union de manière égale ».

<sup>83</sup> Art. 14 § 2 TUE.

<sup>84</sup> C'est ainsi que consécutivement à l'adhésion le 1<sup>er</sup> juillet 2013 de la Croatie, la décision du Conseil européen du 28 juin 2013 fixe la composition du Parlement européen pour la législature 2014-2019, JOUE L 181, 29 juin 2013.

<sup>85</sup> Décision (UE) 2018/937 précitée.

<sup>86</sup> C. Blumann, *RTDE*, 1997, *op. cit.*, p. 728.

<sup>87</sup> Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, JOCE L 283, 21 octobre 2002.

<sup>88</sup> L'élection se fait au scrutin de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel ; le suffrage est universel, direct, libre et secret ; un seuil minimal pour l'attribution de sièges qui ne peut être supérieur à 5% des suffrages exprimés est possible ; le cumul de mandats de parlementaire est interdit ; les élections sont prévues durant une période s'étalant du jeudi au dimanche ; un plafond pour les frais de campagne est autorisé.

reflet des propositions parlementaires<sup>89</sup>. En vigueur depuis les élections européennes de 2004, le Parlement européen a entrepris de le modifier au cours de la précédente législature (2014-2019), en vertu précisément de l'article 14 § 2 TUE qui en fait le représentant « des citoyens de l'Union »<sup>90</sup>. Sur ce fondement, le Parlement européen ne se contente plus de se revendiquer d'une légitimité sans égal au sein de l'Union. Il œuvre depuis une dizaine d'années en faveur d'une européanisation du scrutin<sup>91</sup>, portée par une triple ambition. Tout d'abord, donner une dimension transnationale aux élections européennes<sup>92</sup>, suggérée et rendue possible par le dispositif même du traité de Lisbonne<sup>93</sup>, renforcer ensuite l'unité de l'expression politique des citoyens européens et enfin, améliorer sa représentativité. La décision (UE, Euratom) 2018/994 du 13 juillet 2018<sup>94</sup>, ratifiée en France par la loi n° 2019-131 du 25 février 2019<sup>95</sup>, n'atteint guère ces objectifs<sup>96</sup>.

Il est vrai qu'entretemps, le Parlement européen est l'auteur d'une volte-face s'agissant de la constitution de listes transnationales assortie d'une circonscription unique à l'échelle de l'ensemble de l'Union<sup>97</sup>. Dans un premier temps, la résolution du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne porte une idée de nature à conférer à la campagne électorale une dimension véritablement européenne<sup>98</sup>. Elle est reprise par la commission des affaires constitutionnelles<sup>99</sup>, mais disparaît de la résolution du 7 février 2018<sup>100</sup>. En définitive, la perspective de listes transnationales et d'une circonscription commune est repoussée aux prochaines échéances électorales, c'est-à-dire en 2024<sup>101</sup>. Dans un second temps et à cet effet, la commission des affaires constitutionnelles a présenté une nouvelle proposition de résolution sur la réforme de la loi

<sup>89</sup> Résolution législative du Parlement européen du 12 juin 2002 sur le projet de décision du Conseil modifiant l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct (8964/2002 - C5-0225/2002 - 2002/0807(AVC)).

<sup>90</sup> Résolution du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)).

<sup>91</sup> V. l'étude : *Transnational electoral lists. Ways to Europeanise elections to the European Parliament*, European Parliamentary Research Service, Maria Diaz Crego, PE 679.084, février 2021.

<sup>92</sup> Le premier rapport parlementaire centré sur des listes transnationales date du 28 avril 2011 (A7-0176/2011, rapporteur : Andrew Duff). Sans faire une genèse de cette idée, il est possible d'en trouver la marque dans le rapport du groupe présidé par J.-L. Quermonne, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Paris, La documentation française, 1999, p. 148.

<sup>93</sup> En retenant que le « Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union », l'article 14 TUE permet à la différence de la disposition antérieure pertinente, l'article 189 CE (« *Le Parlement européen est composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté* ») la détermination d'une liste transnationale. L'argument selon lequel ils doivent avoir la nationalité d'un État membre conformément à l'article 20 § 1 TFUE n'est pas à nos yeux de nature à s'y opposer au regard à la fois du texte même du traité, en particulier de l'article 10 § 2 TUE et de la jurisprudence constructive de la CJUE considérant que « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres (*infra* II. B, 2).

<sup>94</sup> JOUE L 178, 16 juillet 2018, p. 1.

<sup>95</sup> JORF n°48, 26 février 2019, texte n° 5.

<sup>96</sup> Il est toutefois possible de relever que le logo du parti politique européen « auquel est affilié le parti politique national ou le candidat à titre individuel » peut figurer sur le bulletin de vote, est un indice, certes faible, d'une européanisation du scrutin (art. 3 ter de la décision).

<sup>97</sup> Sur la généalogie de cette idée : O. Costa, « Des listes transnationales au Parlement européen ? », *RAE*, 2021, n°3, spéc. pp. 481-485.

<sup>98</sup> La résolution (2015/2035(INL)) propose en annexe d'insérer à l'Acte de 1976 un article 2 bis : « Le Conseil décide à l'unanimité de la création d'une circonscription électorale commune dans laquelle les listes sont emmenées par le candidat ou la candidate de chaque famille politique à la présidence de la Commission ».

<sup>99</sup> V. Rapport sur la composition du Parlement européen (2017/2054(INL)) A8-0007/2018, 26 janvier 2018, rapporteurs : D. M. Hübner et P. Silva Pereira.

<sup>100</sup> Résolution du Parlement européen sur la composition du Parlement européen, JOUE C 483, 21 décembre 2018, p. 83.

<sup>101</sup> Il est à noter que pour avoir évoqué cette éventualité le dispositif du texte adopté par le Parlement français a été censuré par la Conseil constitutionnel. En l'absence de base légale européenne il a décidé que la référence à de futures listes transnationales au sein d'une circonscription unique, étant « dépourvue de portée normative », avait « pour effet de nuire à l'intelligibilité » de la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 organisant le scrutin en France. Décision n°2018-766 DC, 21 juin 2018 : obs. F. Brunet, « La censure de l'anticipation par la loi d'une réforme improbable », *AJDA*, 12 novembre 2018, n° 38, pp. 2199-2203.

électorale de l'Union s'inscrivant largement dans la continuité de ses précédentes préoccupations<sup>102</sup>. Figurent en particulier dans le projet de règlement la création d'une « circonscription paneuropéenne » régie par « une procédure électorale uniforme » (art. 15) ainsi que l'exigence de listes de candidats respectant le principe de parité hommes-femmes. Adopté par cette commission le 28 mars 2022, la voie est encore longue jusqu'à l'adoption définitive d'un acte soumis à l'unanimité du Conseil<sup>103</sup>.

En attendant, le cadre juridique des traités débouche sur ce paradoxe : il revient au Conseil européen formé des dirigeants des États membres de décider de la composition du Parlement européen, tandis que le Conseil formé des représentants des États membres fixe en dernière analyse les modalités de son élection.

Au-delà de l'intérêt d'une circonscription commune européenisant le scrutin, le Parlement européen établit un lien avec la désignation du président de la Commission en envisageant que « les listes seraient emmenées par le candidat de chaque famille politique » à ce poste, et ce en vue de « renforcer la dimension démocratique et transnationale des élections européennes »<sup>104</sup>.

## 2) La parlementarisation limitée de l'élection du président de la Commission

Le traité de Rome mettait entre les seules mains des États membres la responsabilité de la formation de la Commission, dont les membres procédaient ensuite à la désignation de son président (art. 158 et 161 CEE). Le traité de Maastricht amorce une parlementarisation quant à la désignation de ce dernier en précisant d'une part que « les gouvernements des États membres désignent d'un commun accord, après consultation du Parlement européen, la personnalité qu'ils envisagent de nommer président de la Commission » et en soumettant d'autre part à son approbation la désignation de l'ensemble de la Commission<sup>105</sup>. Cette pente est accentuée par le traité d'Amsterdam puisqu'il soumet cette fois la désignation du président aux députés européens (art. 214 CE). Le traité Nice la conforte en communautarisant à la marge une procédure tout en instillant une logique majoritaire. L'article 214 CE stipule respectivement que le candidat est choisi par « le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement » et qu'il statue à la majorité qualifiée.

Le traité de Lisbonne prolonge cette parlementarisation puisqu'il retient : « En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent »<sup>106</sup>. Désormais, il revient au Parlement européen d'élire le président de la Commission. Par parenthèse, on voit par là que la légitimité de la Commission, n'est pas supranationale (quelle en serait la source ?) mais indirectement démocratique<sup>107</sup>, en résultant de la confluence du pôle interétatique (Conseil européen, Union d'États) et parlementaire (Parlement européen, Union des citoyens). Ces deux pôles comme on le sait reposent *in fine* sur les citoyens

<sup>102</sup> Projet de rapport sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne, 1<sup>er</sup> juillet 2021, (2020/2220(INL)), Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur : Domènec Ruiz Devesa.

<sup>103</sup> Après plusieurs mois de blocage, le rapport d'initiative fixe la taille de la circonscription paneuropéenne à 28 sièges. La taille de la circonscription ne permet pas à dessein une représentation égale des États membres, pour autant, les listes transnationales présentées devront être géographiquement équilibrée, *i.e.* être formées de candidats de gros, de moyens et de petits États membres. D'autres éléments font leur apparition comme la possibilité d'abaisser l'âge du droit de vote à 16 ans.

<sup>104</sup> Pt. 15 de la proposition de résolution du 1<sup>er</sup> juillet 2021.

<sup>105</sup> Art. 158 § 2 CE.

<sup>106</sup> Art. 17 § 7 TUE.

<sup>107</sup> La Commission a pu défendre la thèse devant le juge de l'Union « selon laquelle le Conseil et celle-ci jouiraient d'une légitimité démocratique indirecte ». Trib. UE, 10 mai 2017, *Efler*, aff. T-754/14, pt. 38.

des États membres<sup>108</sup>. L'entente entre ces deux flux de légitimation demeure primordiale comme le souligne la déclaration n°11 annexée au traité<sup>109</sup>. Prenant appui sur ce dispositif rénové, le Parlement européen a demandé instamment aux partis politiques européens de proposer des candidats à la présidence de la Commission et attend de ces candidats qu'ils jouent un rôle moteur dans la campagne électorale du Parlement, en particulier en présentant personnellement leurs programmes dans tous les États membres de l'Union » et souligné « qu'il est crucial de renforcer la légitimité politique du Parlement et de la Commission en liant plus directement leur élection respective au choix des électeurs »<sup>110</sup>. La doctrine parlementaire tient en ces quelques lignes fixées en 2012 et postule au fond que la parlementarisation du choix du président de la Commission va de pair avec sa politisation.

a) Sur ce terreau favorable auquel a contribué la Commission<sup>111</sup>, va éclore la notion de *Spitzenkandidat*. Issue du système électoral allemand, elle signifie que les partis politiques européens font connaître avant le scrutin, le candidat tête de liste qu'ils soutiendront à la présidence de la Commission, étant entendu que le Conseil européen est, non juridiquement, mais politiquement tenu de présenter le candidat du parti ayant remporté le plus de suffrages au niveau européen.

A la veille des élections européennes, plusieurs partis politiques européens ont *de facto* mis en œuvre ce système de candidats tête de liste<sup>112</sup>. Suivis en cela par le Conseil européen puisqu'il proposa lors de sa réunion des 26 et 27 juin 2014, une fois les résultats électoraux connus, la candidature de M. Jean-Claude Juncker, annoncé comme candidat tête de liste par le Parti populaire européen (PPE) quelques mois plus tôt<sup>113</sup>. Ce choix s'est naturellement imposé, le PPE étant le parti le plus représenté avec 29% de sièges, devant le Parti socialiste européen (25%). Toutefois, le Conseil européen a pris garde de se prononcer en faveur de M. Juncker sans se revendiquer explicitement du système du candidat tête de liste.

Fort de ce précédent, établissant une relation entre les élections européennes et le choix du candidat unique à la présidence de la Commission, le Parlement européen a poussé l'avantage en la doublant d'une autre relation : le candidat tête de liste est tête de listes transnationales<sup>114</sup>. La parlementarisation de l'Union comporte dans l'esprit des députés européens un volet à la fois interne en touchant à leur élection et externe s'agissant de celle du président de la Commission. Comme on le sait, la proposition de créer des listes transnationales n'a pas prospéré tandis que le

---

<sup>108</sup> Issue de la volonté concordante du Conseil européen (Union d'États) et du Parlement européen (Union des peuples), la Commission dans ce système incarne bien l'intérêt général de l'ensemble (Union européenne).

<sup>109</sup> « La Conférence considère que, en vertu des dispositions des traités, le Parlement européen et le Conseil européen ont une responsabilité commune dans le bon déroulement du processus conduisant à l'élection du président de la Commission européenne. En conséquence, des représentants du Parlement européen et du Conseil européen procéderont, préalablement à la décision du Conseil européen, aux consultations nécessaires dans le cadre jugé le plus approprié. Ces consultations porteront sur le profil des candidats aux fonctions de président de la Commission en tenant compte des élections au Parlement européen ».

<sup>110</sup> Pt. 1 de la résolution du Parlement européen du 22 novembre 2012 sur les élections au Parlement européen en 2014, JOUE L 419, 16 décembre 2015, p. 185.

<sup>111</sup> Pt. 3 de recommandation de la Commission du 12 mars 2013 sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen : « Les partis politiques nationaux et européens font connaître, avant les élections au Parlement européen, le nom du candidat aux fonctions de président de la Commission européenne qu'ils soutiennent et son programme », JOUE L 79, 21 mars 2013, p. 29.

<sup>112</sup> V. RI (n°735) fait par M. Jean-François Rapin et Mme Laurence Harribey, *Listes transnationales et candidats tête de liste aux élections au Parlement européen*, Sénat, 15 avril 2021, pp. 36-37.

<sup>113</sup> Décision 2014/414/UE du Conseil européen du 27 juin 2014 proposant au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission européenne, JOUE L 192, 1<sup>er</sup> juillet 2014, p. 52.

<sup>114</sup> Art. 2 bis de la proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct : « Le Conseil décide à l'unanimité de la création d'une circonscription électorale commune dans laquelle les listes sont emmenées par le candidat ou la candidate de chaque famille politique à la présidence de la Commission ». Annexe de la résolution précitée du 11 novembre 2015.

système du candidat tête de liste n'a pas été reconduit en 2019 en raison de l'opposition explicite cette fois du Conseil européen<sup>115</sup>. Désireux de ne pas être liés dans son choix par des partis politiques européens à l'assise démocratique limitée, les membres du Conseil européen ont rendu sans lendemain l'ouverture engagée en 2014 ; sans dommage non plus pour le fonctionnement de l'Union. Pourtant, dans sa décision du 7 février 2018 sur la révision de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission, il s'était dit « prêt à rejeter tout candidat à la présidence de la Commission qui n'a pas été désigné comme *Spitzenkandidat* en amont des élections européennes »<sup>116</sup>. D'évidence, en refusant d'engager un bras de fer avec le Conseil européen, l'assemblée élue en 2019 a été inspirée par l'esprit de coopération et de concertation irriguant la déclaration n°11 et ne s'est pas sentie politiquement engagée par sa devancière. Se faisant, les députés européens ont voulu éviter d'endosser la responsabilité d'une crise institutionnelle, reflétant au fond un conflit entre les deux pôles de l'Union ; le risque étant que le poids de l'Union d'États (Conseil européen) apparaisse supérieur à l'Union des citoyens (Parlement européen).

b) Tenir « compte des élections au Parlement européen » comme l'exprime l'article 17 § 7 TUE revient à fixer le cadre de l'appréciation du Conseil européen quant au choix du candidat présenté à la présidence de la Commission, non à l'imposer. Cette évocation de rapports de force de nature politique au sein de l'assemblée nouvellement élu a pour effet d'éviter l'arbitraire, mais préserve un pouvoir discrétionnaire. D'autant plus qu'à ce jour, jamais un parti politique européen n'a obtenu à lui seul la majorité au Parlement européen. Sans qu'il soit besoin de brandir la menace d'atteintes à l'équilibre institutionnel<sup>117</sup>, le droit primaire s'oppose à ce que le droit dérivé, en l'occurrence la règle électorale, reprenne le système du candidat de tête de liste pour le rendre obligatoire. La logique parlementaire engagée depuis le traité de Maastricht n'est pas conduite à son terme par les rédacteurs des traités. Ils ont opéré une division du travail s'agissant de la présidence de la Commission : au Conseil européen le choix d'une personnalité reflétant le résultat du scrutin ; au Parlement européen la responsabilité de décider de lui accorder ou non l'investiture<sup>118</sup>. A ces obstacles juridiques, s'ajoutent de nombreux inconvénients politiques, dont la somme pourrait avoir au final un effet contraire au résultat escompté par le système du candidat tête de liste<sup>119</sup>. Dans ces conditions, ce processus devrait sans doute être abandonné<sup>120</sup>.

Ces écueils juridiques et politiques ne suffisent pas à dissuader le Parlement européen de reproduire la séquence précédente puisqu'il « entend réformer le processus démocratique pour le choix du président de la Commission avant les prochaines élections européennes de 2024 »<sup>121</sup>. Pour ce faire, le Parlement européen réitère à l'occasion de l'actuel projet de révision la position déjà exprimée en 2012, en associant le système du candidat tête de liste à la création d'une circonscription

---

<sup>115</sup> Exprimé par le président du Conseil européen, M. Tusk au sortir d'un dîner informel des chefs d'État ou de gouvernement tenu à Bruxelles le 28 mai 2019.

<sup>116</sup> Pt. 4, JOUE C 463, 21 décembre 2018, p. 89.

<sup>117</sup> Cet aspect est mis en avant dans l'avis 7038/16 du service juridique du Conseil rendu le 15 mars 2016 au sujet de la proposition du Parlement européen de 2015, pp. 11-12. On observera que l'équilibre institutionnel au sein de l'Union est dynamique, évoluant au gré des révisions des traités. L'argument a souvent été avancé pour retarder la reconnaissance d'une fonction législative exercée par le Parlement européen.

<sup>118</sup> Employer le terme comme le fait l'article 17 TUE n'est abusif dès lors qu'il renvoie seulement à l'organisation d'un vote portant sur un candidat. En revanche la dimension de compétition électorale est exclue dès lors que la candidature est unique ; investiture est ainsi plus approprié.

<sup>119</sup> Le RI du Sénat n° 735 précité dresse la liste des sérieux risques politiques soulevés par l'application du *Spitzenkandidaten*, pp. 45-49.

<sup>120</sup> En ce sens : D. Fromage, « The Spitzenkandidaten procedure for the election of the European Commission President : a critical view », in *Les élections européennes 40 ans après – Bilans, enjeux et perspectives*, op. cit., spéc. pp. 173-177.

<sup>121</sup> Pt. 13 de la résolution du Parlement européen du 26 novembre 2020 sur le bilan des élections européennes, JOUE C 425, 20 octobre 2021, p. 98.

paneuropéenne<sup>122</sup>. Bien que le traité de Lisbonne donne corps à cette dernière perspective, la liaison établie avec le choix du président de la Commission peut avoir un effet contre-productif et dissuader certains membres du Conseil de l'adopter. Si d'aventure elle advenait sous la forme par exemple d'un accord interinstitutionnel<sup>123</sup>, l'élection de têtes de liste dans un cadre unique accentuerait la parlementarisation de l'Union, à la manière – toute proportion gardée – d'une « convention de la Constitution »<sup>124</sup>. L'histoire constitutionnelle nous enseigne qu'elles ont puissamment contribué à l'émergence du régime parlementaire. En l'occurrence, le Conseil européen renoncerait à user de son appréciation discrétionnaire ; de lier par le résultat des élections européennes, il deviendrait ligoter par elles.

Un autre progrès dans la parlementarisation de l'Union, également sans aucune modification du droit positif, est envisageable. Il consisterait simplement à « confier à une seule personne la présidence du Conseil européen et de la Commission européenne »<sup>125</sup>. Au-delà de l'intérêt général représenté par cette innovation<sup>126</sup>, que le président du Conseil européen soit choisi en tenant compte des élections européennes ajouterait à sa légitimité et pourrait déboucher sur la mise en œuvre d'une responsabilité politique s'apparentant à un parlementarisme dualiste. Cependant, la configuration de l'Union européenne, Union d'États et de peuples, rend malaisée la transposition de ce modèle. Dans la lutte d'influence que se livrent les représentants des deux, l'assemblée élue au suffrage universel direct depuis 1979 est sur ce fondement devenue progressivement un Parlement européen, mais le régime de son élection ne l'a pas pour l'heure transformée en Assemblée de l'Union. Pour la science juridique, la causalité entre fonction et organe demeure trouble dans l'Union européenne. Pour autant, c'est en vertu d'un rapport de cause à effet qu'a été instituée la citoyenneté européenne dans la mesure où elle est destinée à faire émerger une communauté politique européenne.

## II – La citoyenneté politique dans l'Union

Les citoyens dans l'Union européenne sont doublement représentés, soit directement par le Parlement européen, soit indirectement par les représentants des États membres (Conseil européen et Conseil), « eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens » comme l'affirme l'article 10 § 2 TUE. Cette double représentation vaut pour « toute personne ayant la nationalité d'un État membre » et qui en cette qualité est « citoyen de l'Union ». Elle a pour l'écho le fait que la « citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas »<sup>127</sup>. Dans le cadre de cette contribution, seule la qualité européenne du citoyen sera examinée. Les droits, « entre autres », qui y sont attachés par l'article 20 TFUE peuvent être classés en trois catégories, étant précisé que la Charte des droits fondamentaux (CDF) en assure la réplique au chapitre « Citoyenneté ». En premier lieu et « attribut principal du citoyen »<sup>128</sup>, « le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres » mentionnés à l'article 20 § 2 a) TFUE, En deuxième lieu, les droits politiques exercés au titre soit de la démocratie représentative (droit de vote et éligibilité) fondés par l'article 20 § 2, b) TFUE, soit de la démocratie participative (initiative citoyenne et droit de pétition) selon l'article 11 § 4 TUE et l'article 20 § 2, d) TFUE. Enfin, en dernier lieu, la protection consulaire assurée par l'article 20 § 2,

<sup>122</sup> « De même, il convient de créer une circonscription paneuropéenne, dans laquelle les listes sont emmenées par le candidat ou la candidate de chaque famille politique à la présidence de la Commission, afin de renforcer la dimension démocratique et paneuropéenne des élections européennes ». Projet de rapport sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne, 1<sup>er</sup> juillet 2021, précité, p. 13.

<sup>123</sup> Techniquement un accord interinstitutionnel est possible à condition qu'il n'ait pas de portée juridique afin d'échapper au contrôle de la Cour de justice.

<sup>124</sup> P. Avril, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, 1997, spéc. pp. 106-108.

<sup>125</sup> COM(2018) 95 final précitée, p. 9.

<sup>126</sup> Le rapport Quermonne précité en fait l'inventaire, p. 58.

<sup>127</sup> Art. 9 TUE et art. 20 TFUE.

<sup>128</sup> A. Iliopoulou, *Libre circulation et non discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 30.

c) TFUE, formant « la composante extraterritoriale de la citoyenneté de l'Union »<sup>129</sup>. Ce caractère extra-territorial fait échapper ce volet de la citoyenneté européenne à notre étude. Reste une citoyenneté européenne marquée par la dualité, ordonnée autour d'une citoyenneté politique et domestique. Cette présentation renvoie à l'antique distinction aristotélicienne entre *oikos* (maison) et *polis* (cité)<sup>130</sup> et prolongée par Max Weber (*homo oeconomicus* et *homo politicus*). Les paradoxes que véhiculent la citoyenneté politique fragilisent son caractère proprement européen (A). La tentation est grande de les masquer par une confusion avec la citoyenneté domestique (B).

#### A) Les paradoxes de la citoyenneté politique européenne

A n'en pas douter, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct en 1979 est une date charnière dans l'exigence démocratique européenne. Il s'agit d'une étape indispensable, si « le suffrage universel ne suffit pas à la démocratie, on ne saurait parler de démocratie sans lui »<sup>131</sup>. Elle a été franchie sans révision des traités, à droit primaire constant, apportant la preuve qu'une citoyenneté politique dans l'Europe précède la reconnaissance spécifique d'une citoyenneté européenne. Ce paradoxe d'une citoyenneté politique avant la citoyenneté européenne laisse augurer d'une européanisation difficile du scrutin européen (1). D'autant plus qu'il se double d'un autre paradoxe, celui d'une nationalisation de la citoyenneté européenne par l'effet même des droits qu'elle génère (2).

##### 1) Le paradoxe d'une citoyenneté politique avant la citoyenneté européenne : une européanisation marginale

Au sortir de la Seconde guerre mondiale, et particulièrement lors du Congrès de l'Europe de La Haye (7 au 10 mai 1948), l'unité de l'Europe passe par l'adhésion des peuples. Il ressort de ses travaux « que soit convoquée, de toute urgence, une Assemblée Européenne (...) élue – dans leur sein ou au dehors – par les Parlements des nations participantes ». A cette époque, la construction européenne est majoritairement conçue comme devant être bâtie par le bas, édifiée qu'elle est pour et par un « peuple européen »<sup>132</sup>. Quelques années plus tard, l'intention demeure dans l'article 21 CECA, mais atténuée par la double affirmation de membres de l'Assemblée désignés en leur sein par les Parlements « ou élus au suffrage universel direct » selon une procédure propre à chaque État. S'il est permis d'envisager que les membres d'une même enceinte parlementaire puissent être issus de procédés de désignation différents (des assemblées passées ou présentes accueillent uniment des membres élus, nommés ou de droit), la possibilité d'élections au suffrage universel direct rapproche l'Assemblée de la CECA, en dépit d'attributions réduites, d'un véritable parlement. Compte ici la valeur symbolique que représente une assemblée parlementaire, à la fois en raison de son ancrage dans la vie démocratique des États et comme vecteur dans la formation d'une communauté politique européenne. L'article 138 CEE reprend le principe de cette élection et fixe les modalités de sa mise en œuvre. En dépit de cette base juridique, l'élection du Parlement européen au suffrage universel n'est effective qu'en 1979 à la suite de l'adoption le 20 septembre 1976 de l'Acte portant élection des membres de l'Assemblée au suffrage universel direct<sup>133</sup>. Elle poursuit deux buts complémentaires : renforcer l'assise démocratique des Communautés ; renforcer le processus d'unification politique de l'Europe. Seulement, l'absence d'accord entre les 9 États membres quant

<sup>129</sup> A. Iliopoulou-Penot, « La citoyenneté de l'Union aux temps du coronavirus », *RAE*, 2020, n°1, p. 29.

<sup>130</sup> La distinction apparaît en ouverture de *La Politique* et parcourt son Livre I, où l'État est présenté comme une association politique « qui renferme toutes les autres » et dont l'identification passe en particulier par une distinction entre le titulaire du pouvoir. Aristote dénonce le fait que « les caractères de roi, de magistrat, de père de famille et de maître, se confondent », *La Politique* I-1 § 1.

<sup>131</sup> A. Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France*, Paris, Seuil, 2002, p. 9.

<sup>132</sup> V. A. Ballangé, *op. cit.*, pp. 115-147.

<sup>133</sup> JOUE L 278, 8 octobre 1976, p. 5. V. B. Paulin et J. Forman, « L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct », *CDE*, 1976, n° 3-4, p. 506 et s.

à une procédure électorale uniforme amoindrit les effets attendus de l'élection<sup>134</sup>. Il reste que des élections européennes se tiennent alors même que le statut de citoyen européen n'existe pas ! Cette citoyenneté politique avant la citoyenneté européenne oblige à admettre que la finalité européenne de l'élection ne postule pas son européanisation dès lors qu'elle s'est déroulée, et continue de se dérouler, dans un cadre national.

La citoyenneté de l'Union instituée par le traité de Maastricht, consiste sur le plan politique à permettre aux nationaux d'un État membre de participer aux élections européennes comme candidat (éligibilité) ou comme électeur (droit de vote) dans leur État de résidence<sup>135</sup>. La citoyenneté européenne ne remplaçant pas la citoyenneté nationale, dans cette situation les droits du citoyen européen résident n'écrasent pas ceux du citoyen européen ressortissant. S'ajoutant à la citoyenneté nationale, elle offre un choix au citoyen européen entre le lieu de vote (État de résidence ou de nationalité). Pour novateur qu'il soit sur le plan des principes en détachant l'exercice de droits politiques de la nationalité, ce dispositif relayé par l'article 39 CDF opère des changements mineurs pour deux grandes raisons. D'une part, cette qualité procède – en principe (*infra* B, 2) -de la possession de la nationalité d'un État membre, dont le régime pour l'essentiel est fixé par celui-ci. D'autre part, le cadre juridique des élections européennes est, sous réserve des principes communs vus plus haut, fixés par chaque État membre.

Nul besoin, de convoquer la sociologie, la philosophie ou l'histoire pour nier toute existence d'un peuple – aporétique<sup>136</sup> – européen ; le droit y pourvoit largement<sup>137</sup>. Sur un plan procédural cet ancrage étatique est manifeste. Les modalités du « droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre » où réside un citoyen de l'Union sans en être ressortissant sont fixées par le « Conseil statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après consultation du Parlement européen »<sup>138</sup>. Quant au régime électoral fixé à l'article 223 TFUE, il est pareillement soumis au « Conseil statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale », à cette différence toutefois que l'acte est adopté « après approbation du Parlement européen ». Il n'en demeure moins que le verrou de l'unanimité persiste s'agissant à la fois de la citoyenneté politique et de son mode d'expression.

Sur le fondement de l'article 22 TFUE, le régime relatif aux élections européennes fixé par la directive 93/109/CE a été assoupli par la directive 2013/1/UE du Conseil du 20 décembre 2012<sup>139</sup>. L'un des objets de cette réforme visait à faciliter l'exercice du droit d'éligibilité. Il est vrai que le nombre de candidatures de citoyens de l'Union aux élections au Parlement européen dans leur État membre de résidence, dont ils ne sont pas ressortissants, est particulièrement faible. Par exemple, pour les élections au Parlement européen de 2009, il s'élevait à 15 candidats en France sur

---

<sup>134</sup> V. J. Boulouis, « Note sur le non-effet de l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée des Communautés européennes », *Pouvoirs*, 1981, n°2, 2<sup>ème</sup> éd., p. 114.

<sup>135</sup> Les articles 3 et 5 de la directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixent les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Ils autorisent un État membre à fixer une durée minimale de résidence. JOUE L 329, 30 décembre 1993, p. 34. Directive transposée par la loi n°94-104 du 5 févr. 1994 relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, JORF n°32, 8 février 1994, p. 2154.

<sup>136</sup> V. C. Spector, *No demos ? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe*, Paris, Seuil, 2021, spéc., pp. 275-332. Cet ouvrage est une illustration supplémentaire que « la thèse du NO DEMOS [est] une marotte des *European Studies* ». E. Carpano, « L'extension du domaine du marché ou la crise du capitalisme démocratique dans l'Union », in E. Carpano et G. Marti (dir.), *Démocratie et marché dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 28.

<sup>137</sup> Dans son pamphlet *L'Europe fantôme*, R. Debray observe : « L'espoir qu'en créant par décret un Parlement européen, s'ensuivrait un peuple du même nom (...) n'a pas été exaucé ». Paris, Gallimard, Tracts, n°1, 2019, p. 9.

<sup>138</sup> Art. 22 § 2 TUE.

<sup>139</sup> Directive 2013/1/UE du Conseil du 20 décembre 2012 modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, JOUE L 26, 26 janv. 2013, p. 27. Directive transposée par la loi n° 2013-1159 du 16 décembre 2013, JORF n°292, 17 décembre 2013, p. 20456.

3056, ce qui représente 0,005% des candidats<sup>140</sup>. Bien qu'en légère progression, les données disponibles relèvent de l'infinitésimal, aussi bien en France que dans l'ensemble de l'Union<sup>141</sup>. Nécessairement, cette faible présence de candidats citoyens européens de résidence se traduit par un nombre extrêmement limité de députés européens élus dans un autre État membre que celui dont ils ont la nationalité<sup>142</sup>. Toujours en 2009, il étaient 5 députés européens, sur 751, à être élus dans cette situation, 3 en 2004 et 4 en 1999<sup>143</sup>. Les élections suivantes n'ont guère modifié la donne puisqu'étaient concernés 5 députés européens en 2014, et à nouveau 5 en 2019. Toutefois, 3 députés européens ont été élus au Royaume-Uni, ce qui porte leur nombre à 2 depuis le 31 janvier 2020<sup>144</sup>. Les bénéficiaires d'une citoyenneté européenne tardent ainsi à se faire sentir quant à la composition du Parlement européen.

La très faible européanisation des candidats et par conséquent des élus, fait écho à la faible implication des citoyens européens « non nationaux ». En France, on comptait au 1<sup>er</sup> janvier 2014 environ 245 000 européens inscrits pour les élections européennes<sup>145</sup> et un peu plus de 262 000 au printemps 2021<sup>146</sup>. Ne compte pas tant que ce nombre soit noyé dans la masse de près de 48 millions d'électeurs inscrits, mais qu'il ne représente qu'un sixième environ des 1,8 millions d'européens résidant en France. Bien entendu, tous ne sont pas en âge de voter, pour autant le taux d'inscription témoigne d'une mobilisation relative. Elle peut en droit s'expliquer par le fait que le citoyen européen résident doit entamer une démarche volontaire pour s'inscrire sur des listes complémentaires pour chacune des élections, municipales et/ou européennes<sup>147</sup>. Ce régime est doublement restrictif par rapport au droit applicable aux nationaux puisque d'une part, ces derniers bénéficient d'une inscription d'office à l'âge de dix-huit ans basée sur le recensement citoyen effectué en vue de l'organisation de la journée défense et citoyenneté<sup>148</sup> et d'autre part, parce que leur inscription sur une seule liste électorale leur permet de voter pour toutes les élections, qu'elles soient locales, nationales, ou européennes. Il s'ensuit que l'égalité entre le citoyen européen ressortissant et le citoyen européen résident n'est pas absolue alors même que l'article 22 TUE prévoit un « droit de vote et d'éligibilité » soumis aux « mêmes conditions que les ressortissants » de l'État de résidence. La différence de situation est un obstacle à une identité du régime. La proposition de directive de la Commission du 25 novembre 2021 a précisément pour objet de renforcer l'information des citoyens européens en prévoyant que les États membres désignent une « autorité nationale chargée de prendre les mesures nécessaires pour que les citoyens de l'Union non nationaux soient informés en temps utile des conditions et des modalités d'inscription en tant qu'électeur ou en tant que candidat aux élections au Parlement européen »<sup>149</sup>.

<sup>140</sup> S. STRUDEL, « L'Europe, un nouvel espace de citoyenneté ? Le vote des non-nationaux », *Revue internationale de politique comparée*, 2009, n°4, p. 566.

<sup>141</sup> En 1994, 53 candidats pour l'ensemble des Communautés, en 1999, 62 candidats, en 2004, 57 candidats, en 2009, 95 candidats.

<sup>142</sup> En France, il faut attendre 2004 pour assister à l'élection du premier ressortissant d'un État membre, il s'agit d'Ari Vatanen, pilote de rallye finlandais.

<sup>143</sup> V. DG des politiques internes du Parlement européen, Département thématique C : droits des citoyens et affaires constitutionnelles, *Les élections européennes : législation de l'Union, dispositions nationales et participation civique*, Bruxelles, 2014, p. 18.

<sup>144</sup> Il s'agit de Mmes C. Roose, de nationalité belge, élue en France et de C. Zacharopoulou, bénéficiant de la double nationalité française et grecque, également élue en France.

<sup>145</sup> V. S. Strudel, *op. cit.*, pp. 563-565.

<sup>146</sup> Insee Focus n°241, juin 2021, 4. Les ressortissants portugais sont les plus nombreux à être inscrits (85 000) suivis de loin des italiens (38 500).

<sup>147</sup> Pour les élections municipales et au Conseil de Paris, le dispositif applicable est prévu aux articles L.O. 227-1 à L.O. 227-5 du code électoral tandis que pour les élections européennes il s'agit de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

<sup>148</sup> Loi n°97-1027 du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales. JORF n°262, 11 novembre 1997, p. 16389.

<sup>149</sup> Proposition de directive du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (refonte), COM(2021) 732 final, p. 25.

La Commission, comme le Parlement européen<sup>150</sup>, observent que l'europanisation de la citoyenneté politique tarde à produire ses effets. Le taux de participation aux élections européennes est en baisse constante depuis 1979<sup>151</sup>. Qu'il soit remonté à 50 % lors des dernières élections européennes en 2019 est une inversion de la tendance, qui ne saurait cependant masquer la faiblesse générale de la participation. Or, en la matière, toute « baisse de la participation à la vie démocratique se traduisant par un faible taux de participation aux élections est susceptible d'avoir pour effet indésirable d'affaiblir la démocratie représentative »<sup>152</sup>. En outre, si les résultats électoraux de 2019 laissent entrevoir « une "europanisation" de ce scrutin », ils n'altèrent guère le constat qu'une « nationalisation prononcée des 28 scrutins est toujours à l'œuvre à l'occasion de ces neuvièmes élections européennes »<sup>153</sup>. Pire, elle est accentuée par les effets mêmes de la citoyenneté européenne.

## 2) Le paradoxe d'une nationalisation de la citoyenneté européenne

La citoyenneté européenne telle que conçue par le traité de Maastricht représente un progrès dans l'exercice de droits politiques au bénéfice du national d'un État membre résidant dans un autre État membre. En d'autres termes, la « première logique » guidant la citoyenneté européenne est celle de la mobilité<sup>154</sup>. A ce sujet, la Commission adapte son vocabulaire et désigne les personnes concernées comme des « citoyens mobiles de l'Union »<sup>155</sup>. Il n'est pas de notre propos de discuter de la tension entre la formation d'une communauté politique, statique, comme l'étymologie de l'État le rappelle, et une citoyenneté ayant pour critère la mobilité<sup>156</sup>, pas plus que de rejoindre un courant critique pour qui le droit de l'Union, au « lieu de favoriser l'épanouissement des individus, il produit des "citoyens de marché désocialisés" »<sup>157</sup>. Tout au plus peut-on relever que la nécessité d'adjoindre un qualificatif au substantif implique l'existence de deux catégories de citoyens européens, les mobiles et les non mobiles. En suivant ce raisonnement, la citoyenneté politique européenne s'éprouve s'agissant de la démocratie représentative presque exclusivement dans une situation de mobilité, découlant de l'usage de la liberté de circulation et du droit de séjour. En revanche, en stipulant : « Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union », l'article 10 § 3 TUE n'exige pas l'usage de ces droits au titre de la démocratie participative.

---

<sup>150</sup> L'embarras du Parlement européen est perceptible dans ce constat : « La citoyenneté européenne n'a jamais réussi à saisir pleinement le rôle que jouent les citoyens européens dans d'autres aspects de la construction européenne et elle a des effets substantiels très limités pour le citoyen moyen ». Rapport sur la mise en œuvre des dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union, Rapporteuse : Maite Pagazaurtundúa Ruiz, A8-0048/2019, 29 janvier 2019, p. 2. Qu'est-ce qu'un citoyen moyen ? La formule témoigne de manière éclatante de la confusion entre citoyenneté politique et domestique !

<sup>151</sup> Depuis 1979, le taux de participation aux élections européennes n'a cessé de baisser. Passés la découverte et l'enthousiasme inaugural, ce mouvement semble inéluctable : il était de 1979 de 61,8 % (60,7% pour la France), en 1984 de 59 % (56,7%), en 1989 de 58,3 % (48,7%), en 1994 de 56,7 % (52,8%), en 1999 de 49,5 % (46,8%), en 2004 de 45,6 % (42,8%), en 2009 de 43 % (40,6%), 2014 de 42,6 % (42,4%) et enfin en 2019 de 50,66% (50,12%).

<sup>152</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, COM(2012) 99 final, 9 mars 2012, p. 3.

<sup>153</sup> S. Strudel, « Ni tout à fait nationales, ni tout à fait européennes : les élections européennes du 23 au 26 mai 2019 », *AFRI*, 2020, respectivement p. 330 et 320.

<sup>154</sup> V. M. Benlolo-Carobot, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 478-538.

<sup>155</sup> COM(2021), 732 final précitée p. 1.

<sup>156</sup> Dans ses conclusions présentées le 14 avril 2016 à l'occasion de l'affaire *Secretary of State for the Home Department c N. A.*, l'avocat général M. Wathelet affirme : « le droit de l'Union n'est susceptible de donner chair au concept de citoyenneté de l'Union qu'à la condition de lier sa protection à l'attache à un lieu, au fait d'être ancré sur un territoire et d'être intégré à la vie non seulement administrative et économique du pays d'accueil mais également à sa vie sociale et culturelle », ECLI:EU:C:2016:259, p. 113.

<sup>157</sup> L. Azoulay, « Solitude, désœuvrement et conscience critique. Les ressorts d'une recomposition des études juridiques européennes », *Politique européenne*, 2015, n° 4, p. 92.

a) En 2019, environ 13,2 millions de personnes étaient en situation de mobilité et environ 10 millions en âge de travailler (20-64 ans) dans les 27 États membres de l'Union<sup>158</sup>. Si aucune donnée plus récente n'existe et si aucun recensement n'est effectué suivant des critères électifs, ces chiffres rapportés au nombre total de la population de l'Union (447 millions d'habitants) avoisinent les 3%. Dans ces conditions, attendre des citoyens en mobilité qu'ils œuvrent en faveur de la formation d'un corps politique européen est une perspective aussi lointaine qu'incertaine.

Pour autant, la reconnaissance de la citoyenneté européenne représente un indéniable progrès en alignant autant que faire se peut le statut du citoyen mobile sur celui du national. Cette volonté – au-delà de ces limites quantitatives – a paradoxalement pour effet de faciliter l'insertion du citoyen mobile dans sa communauté politique nationale de résidence ; la mobilité ne saurait être permanente. Mais, elle ne fait pas de l'individu concerné un citoyen européen, il détient déjà cette qualité comme ressortissant d'un État membre. De 1979 à 1989, la citoyenneté européenne existe par ce seul fait qu'un électeur ayant la nationalité d'un État membre vote lors d'élections désignant les membres du Parlement européen. Pour le dire autrement, l'électeur d'un État membre est – sauf exception extrêmement circonscrite (*infra* B, 2) - un citoyen européen. Ce que facilite en réalité la citoyenneté européenne, c'est la nationalisation du citoyen résident. Comme le note le professeur Azoulay : « il ne s'agit point tant de faire des "Européens" que de permettre aux Français séjournant en Italie de "s'italianiser", de faire des Roumains de France des "quasi-français" ou encore d'"irlandiser" les Polonais travaillant en Irlande »<sup>159</sup>. Cette nationalisation à laquelle aboutit la citoyenneté européenne n'est pas le moindre de ses paradoxes, elle en constituerait même la marque selon la Cour de justice, décidant « que les droits conférés à un citoyen de l'Union par l'article 21, paragraphe 1, TFUE tendent, notamment, à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil »<sup>160</sup>.

Cette nationalisation vaut *a fortiori* pour l'autre volet politique de la citoyenneté européenne reconnaissant au citoyen résident un droit de vote et d'éligibilité pour les élections municipales conformément à l'article 20 TFUE § 2 a), relayé par l'article 40 CDF. Son objet n'est assurément pas d'eupéaniser la citoyenneté mais plutôt de faciliter l'insertion d'un citoyen ayant fait jouer son « droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres » dans la communauté locale de résidence. Sa mise en œuvre obéit à la même procédure législative spéciale que celle applicable aux élections européennes, *i. e.* le Conseil se prononce à l'unanimité après avoir consulté le Parlement européen<sup>161</sup>.

L'article 88-3 de la Constitution française a contenu la portée de ce droit « accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France » en précisant à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992<sup>162</sup> que ces « citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs ». Il est difficile de mesurer les effets de cette restriction - qui sans être propre à la France n'est pas générale<sup>163</sup> - sur l'effectivité de la citoyenneté européenne exercée au plan local et que seule une

<sup>158</sup> Regard sur la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'Union européenne. Principales conclusions du rapport annuel 2020 sur la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'Union européenne, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, p. 4. Version intégrale en anglais : *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2020*, E. Fries-Tersch, M. Jones et Linus Siöland, Publications Office of the European Union, 2021.

<sup>159</sup> « Marges de la citoyenneté européenne – Obligations étatiques, équité transnationale, Euro-Bonds », in B. Fauvarque-Cosson, E. Pataut et J. Rochfeld, *La citoyenneté européenne*, Coll. « Trans Europe Expert », Paris, Société de législation comparée, 2011, n°3, p. 65.

<sup>160</sup> CJUE, 18 janvier 2022, *J Y*, aff. C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34, pt. 42.

<sup>161</sup> Art. 22 § 1, TFUE.

<sup>162</sup> D.C. n° 92-308 du 9 avril 1992, JORF du 11 avril 1992, p. 5354, considérants 21 à 27.

<sup>163</sup> L'article 5 § 3 de la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité prévoit : « Les États membres peuvent disposer que seuls leurs propres ressortissants sont éligibles aux fonctions de chef, d'adjoint ou de suppléant ou encore de membre du collège directeur de l'exécutif d'une

révision de la Constitution pourrait lever<sup>164</sup>. En revanche, la nécessité pour le résident européen de s'inscrire sur une liste électorale complémentaire prévue à l'article LO 227-2 du code électoral est un obstacle qui pourrait être aisément surmonté par la relation automatique établie entre l'enregistrement comme résident et l'inscription sur une liste électorale. Ce procédé est en vigueur dans de nombreux États membres (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède). En vertu de ce régime, 65 000 résident européen étaient inscrits sur la liste complémentaire en 2021 auxquels s'ajoutent les 252 000 citoyens inscrits sur la liste municipale et européenne. A l'instar des élections européennes, ces données doivent être rapprochées du nombre total d'européens vivant en France (environ 1,8 millions). Quant aux élus municipaux, les données disponibles avant le retrait du Royaume-Uni font état d'environ 2500 conseillers municipaux soit moins de 0,5% du nombre total de conseillers municipaux.

b) Cette base étroite d'une expression démocratique représentative est faiblement compensée par la démocratie participative formée du droit de pétition visé à la fois aux articles 20 § 2, d) TFUE, 24 TFUE et 227 TFUE, et de l'initiative citoyenne européenne introduite par le traité de Lisbonne.

Le droit de pétition est caractérisé par son ancienneté. Il est prévu par l'article 39 du premier règlement de l'Assemblée commune de la CECA en 1953. Repris par les règlements successifs du Parlement européen<sup>165</sup>, ce droit entretient un rapport loin d'être systématique avec la citoyenneté européenne contrairement à la présentation que peut en faire le Parlement européen<sup>166</sup>. Tout d'abord parce que son antériorité illustre comme pour l'élection du Parlement européen en 1979 qu'une citoyenneté européenne avant sa reconnaissance est possible. Ensuite, il n'est pas réservé aux ressortissants des États membres, comme le stipule l'article 44 CDF<sup>167</sup>. Enfin, son objet relève plus au regard de sa portée d'une forme de démocratie administrative européenne<sup>168</sup>. Si les pétitions portent le cas échéant sur le non-respect des droits politiques attachés à la citoyenneté européenne, il n'en demeure pas moins que les thèmes dominants en sont éloignés<sup>169</sup>. Au surplus, le caractère national du droit de pétition ressort de son exercice dès lors que seulement dans un tiers des cas les pétitions « soit soulèvent des questions paneuropéennes, soit demandent l'application de mesures communes dans toute l'Union »<sup>170</sup>.

A n'en pas douter, l'initiative citoyenne européenne (ci-après ICE) prévue aux articles 11 § 4 TUE et 24 TFUE<sup>171</sup> est un instrument donnant corps à une citoyenneté politique proprement

---

collectivité locale de base si ces personnes sont élues pour exercer ces fonctions pendant la durée du mandat ». JOUE L 368, 31 décembre 1994, p. 38. Par exemple, si en Belgique, un résident européen ne peut être bourgmestre, il peut en revanche l'être au Luxembourg.

<sup>164</sup> Il suffirait pour cela de modifier l'article 3 de la Constitution.

<sup>165</sup> Art. 226 à 229 RIPE.

<sup>166</sup> Rapport sur la participation des citoyens : le droit de pétition, le droit de saisir le Médiateur européen et l'initiative citoyenne européenne, rapporteur : Marie-Pierre Vedrenne, A9-0018/2022, 3 février 2022.

<sup>167</sup> « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de pétition devant le Parlement européen ».

<sup>168</sup> A l'issue de la procédure, la commission des pétitions peut inviter la Commission à diligenter une enquête si la législation de l'Union n'est pas respectée, informer les autres commissions parlementaires, soumettre un rapport au Parlement européen, voire effectuer une mission d'enquête ou encore prendre toute autre décision appropriée. D'ailleurs, la plupart des pétitions dénonce une mauvaise application du droit de l'Union.

<sup>169</sup> Les principaux thèmes concernés sont : les droits fondamentaux, la santé, l'environnement, la justice et l'éducation et la culture. Rapport sur les délibérations de la commission des pétitions en 2020, rapporteur : Gheorghe Falcă, A9-0323/2021, 16 novembre 2021, p. 23.

<sup>170</sup> *Idem*, p. 19.

<sup>171</sup> On observe qu'à la différence de la mise en œuvre des droits politiques tirés de la démocratie représentative régie par la procédure législative spéciale, l'ICE relève de la procédure législative ordinaire.

européenne<sup>172</sup>. La jurisprudence pose itérativement qu'elle « est censée renforcer la citoyenneté européenne et améliorer le fonctionnement démocratique de l'Union par une participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union »<sup>173</sup>. Toutefois, les limites conceptuelles, juridiques et pratiques en sont bien connues en doctrine. Initialement, « tout a été fait pour que l'ICE ne concurrence pas la démocratie représentative, mais puisse servir à conforter la légitimité des institutions qui l'incarnent »<sup>174</sup>. Il en résulte de nombreux obstacles identifiés par le Parlement européen ayant motivé une réforme du dispositif original<sup>175</sup>. Réalisée par le règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019<sup>176</sup>, elle compte un certain nombre d'améliorations d'ordre procédural, elle « ne procède cependant à aucune modification substantielle qui imposerait de réévaluer la plus-value politique de la procédure au sein du système institutionnel »<sup>177</sup>. En sorte que ce « processus de réforme peut difficilement être vu comme autre chose qu'une rationalisation, une modification qui n'a pas vocation à changer radicalement la philosophie de cet instrument de démocratie participative qui tarde à concrétiser les espoirs qu'il avait pu susciter »<sup>178</sup>. Qu'aucune proposition législative n'ait à ce jour été présentée sur ce fondement par la Commission dit assez les limites d'une citoyenneté européenne ne nécessitant pas une mobilité et relevant au surplus de la démocratie participative. Ce constat ne dissuade pas pour autant la Commission d'user à foison de la rhétorique de la citoyenneté et d'entretenir une confusion dommageable entre citoyenneté politique et domestique.

## B) La confusion dommageable de la citoyenneté domestique

Le droit de la citoyenneté de l'Union, en prenant principalement la forme « d'une exigence d'intégration dans les sociétés nationales composant l'Union, plutôt que celle d'une participation à un espace public européen ou d'une identification collective à l'Europe »<sup>179</sup>, est dominé par sa dimension domestique<sup>180</sup>. Par citoyenneté domestique, il faut entendre un statut lié à la résidence (*domus*) dans une situation ou non de mobilité. Reconnu par la jurisprudence comme autonome, « le droit de résidence est désormais invocable par le citoyen de l'Union en dehors de tout déplacement ou élément d'extranéité »<sup>181</sup>. L'assiette de la citoyenneté s'en trouve étendue d'autant plus que l'arrière-plan économique peut être présent, mais il n'est pas nécessairement exigé par la jurisprudence. Ce double mouvement, une citoyenneté domestique (de résidence) non strictement économique témoigne de son européanisation. Pour autant, elle demeure essentiellement sans lien avec l'exercice de droits relevant de la vie démocratique. Si bien que l'européanisation de la

<sup>172</sup> En ce sens : A. Iliopoulou-Penot, « Initiative citoyenne et statut de citoyen européen », in E. Dubout, F. Martucci et F. Picod (dir.), *L'initiative citoyenne européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 105 et s.

<sup>173</sup> Trib. UE, 12 mai 2021, *Tom Moerenhout*, aff. T-789/19, ECLI:EU:T:2021:260, pt. 26.

<sup>174</sup> D. Ritleng, « L'initiative citoyenne européenne entre démocratie représentative et démocratie participative », *L'initiative citoyenne européenne*, op. cit., p. 97.

<sup>175</sup> V. L'initiative citoyenne européenne – Premières leçons tirées de la mise en œuvre. Étude, de la direction générale des politiques internes. département thématique C: droits des citoyens et affaires constitutionnelles, 2014, PE 509.982. Résolution du Parlement européen du 28 octobre 2015 sur l'initiative citoyenne européenne, JOUE C 355, 20 octobre 2017, p. 1.

<sup>176</sup> JOUE L 130, 17 mai 2019, p. 55.

<sup>177</sup> R. Mehdi et R. Foucart, « Le règlement (UE) n° 2019/788, revalorisation ou simple rationalisation des procédures ? », *Rev. UE*, 2021, n° 649, p. 368.

<sup>178</sup> *Idem*, p. 370.

<sup>179</sup> L. Azoulay, *La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale*, in *Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de J.-P. Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, p. 4.

<sup>180</sup> Certains auteurs ont ébauché une distinction entre la citoyenneté « horizontale, se rapportant aux rapports entre les citoyens et les autres États membres de l'Union et verticale, concernant le lien juridique entre le citoyen et les institutions de l'Union ». M. Dony, « La citoyenneté européenne, à la croisée entre les États membres et l'Union européenne » in L. Potvin-Solis, *Le principe électif dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2021, pp. 51-52. La citoyenneté verticale est le lieu d'une plus grande politisation mais d'une part le lien juridique peut ne pas découler de la reconnaissance de la citoyenneté européenne comme dans le cas de l'élection du Parlement européen en 1979 et d'autre part le lien peut relever de la « démocratie administrative ».

<sup>181</sup> M. Benlolo-Carabot, *RAE*, 2011, op. cit., p. 10.

citoyenneté domestique emporte des effets atténués sur la sphère du politique (2). Ce résultat peut être masqué par la confusion causée par le défaut de caractérisation de la citoyenneté et de ses finalités. S'il va de soi dans l'ordre juridique interne que la citoyenneté emporte une connotation politique, en droit de l'Union, il n'en va pas de même<sup>182</sup>. Il en découle un effet trompeur puisque toute avancée quant à l'étendue et la portée de la citoyenneté domestique peut être perçue comme un progrès de la citoyenneté européenne en général et remplissant sans autre précision « sa coque »<sup>183</sup>. Ce défaut de caractérisation persistant est à l'origine d'une politisation abusive de la citoyenneté domestique (1).

1) La politisation abusive de la citoyenneté domestique par l'assimilation du citoyen au consommateur

L'imprégnation domestique de la citoyenneté est contemporaine de réflexions visant à dépasser le marché commun, justement centrées sur des considérations politiques. Alors que le Sommet de Paris en 1972 invite les institutions communautaires « à renforcer et à coordonner les actions en faveur de la protection des consommateurs », sans jamais utiliser le terme de citoyen ou ses dérivés, le Parlement européen établit un lien direct entre les deux. Son rapport parlementaire consacré au programme préliminaire de la Commission issu de cette demande<sup>184</sup>, s'ouvre par ce constat : « Le point commun des 250 millions d'habitants de la Communauté est leur qualité de consommateurs. Il est donc extrêmement important que la Communauté ne les déçoive pas »<sup>185</sup>. Pour le Parlement européen, les européens sont unis par le marché tandis que l'adhésion au projet européen passe par ce marché. Cette politisation inaugurale passe par un rapprochement entre le consommateur et le citoyen, pouvant aboutir à une confusion.

a) « Tout le monde est consommateur, mais pratiquement tout le monde est également concerné, sous une forme ou sous une autre par la production de biens et de service. Et ce dernier point revêt une importance plus grande aux yeux de la plupart des citoyens »<sup>186</sup>. Cette assimilation est au fond le ressort du néo-fonctionnalisme, la construction européenne atteint le citoyen par le consommateur. Jusqu'alors, la population des États membres pouvait bénéficier de l'établissement du marché commun suivant une logique sectorielle et catégorielle (les agriculteurs, les entreprises, les travailleurs, les salariés de l'industrie du charbon et de l'acier, etc.). Désormais, cette approche est généralisée, elle « concerne tous les habitants de la Communauté, car nous sommes tous des consommateurs, hommes ou femmes, jeunes ou vieux »<sup>187</sup>.

Elle est également individualisée, consommateur et citoyen partageant plusieurs éléments. Tout d'abord, le droit de l'Union entend par « "consommateur", toute personne physique qui, (...) agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale »<sup>188</sup>. Pareillement, la citoyenneté n'est pas en soi une activité professionnelle. Ensuite, le consommateur comme le citoyen sont des personnes physiques<sup>189</sup>, ce qui a en particulier pour effet

<sup>182</sup> Sur ce point M. Benlolo-Carabot, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, op. cit., pp. 247-256.

<sup>183</sup> V. J.-Y. Carlier, « La citoyenneté européenne : de la coque aux cerneaux », in *L'Europe au présent ! Liber amicorum Melchior Wathelet*, Bruxelles, Bruylant 2018, p. 287 et s.

<sup>184</sup> COM(73) 2018 du 5 décembre 1973.

<sup>185</sup> Rapport présenté par G. Bersani au nom de la commission des affaires économiques et monétaires sur la proposition de la Commission relative au programme de la C.E.E. pour l'information et la protection des consommateurs, 8 mai 1974, doc 64/7, p. 7.

<sup>186</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>187</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>188</sup> Art. 2 de la directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, JOUE L 304, 22 novembre 2011, p. 64.

<sup>189</sup> Au titre de la directive 93/13/CEE du 5 avril 1993 révisée par la directive 2011/83/UE, la CJCE affirme qu'elle, « doit être interprétée en ce sens qu'elle vise exclusivement les personnes physiques ». CJCE, 22 nov. 2001, *Cape et Idealservice MN RE*, aff. jtes C-541/99 et C-542/99, ECLI:EU:C:2001:625, pt. 17.

d'en faire les titulaires de droits fondamentaux<sup>190</sup>. Enfin, s'inscrivant dans la dualité d'ordre juridique constitutive de la construction européenne, le consommateur comme le citoyen sont régis aussi bien par le droit interne que par le droit de l'Union. Cette proximité va progressivement déboucher sur une identité au terme d'un processus qu'il est délicat de suivre avec précision, mais indiscutable sur le temps long, rapprochant citoyenneté et marché<sup>191</sup>. Au point que « la consommation est considérée comme un acte de citoyenneté dans le régime européen »<sup>192</sup>.

Déplorant l'inertie du Conseil au début des années 1980, le Parlement européen considère « que les politiques d'information et de protection des consommateurs sur le plan européen revêtent une importance extrême pour les citoyens de l'Europe »<sup>193</sup>. L'inflexion initiale d'un citoyen européen convaincu par le marché, accentuée par la reconnaissance opérée par le traité de Maastricht, concourent à une confusion totale. Ainsi, le Parlement européen souligne par exemple le fait que « l'approvisionnement énergétique est un élément clé pour la participation réussie des citoyens à la vie économique et sociale »<sup>194</sup> ou considère « que c'est dans leur rôle de consommateurs que la plupart de nos concitoyens vivent le marché unique au quotidien »<sup>195</sup>. En vertu de cette orientation le Parlement européen se félicite « de l'accent mis par la Commission sur la nécessité de faire en sorte que le marché intérieur réponde mieux aux attentes et aux préoccupations des citoyens »<sup>196</sup>. Plus près de nous, la résolution du 25 novembre 2020, intitulée « Vers un marché unique plus durable pour les entreprises et les consommateurs » mêle consommateurs et citoyens<sup>197</sup>.

A n'en pas douter, le milieu des années 1980 constitue une période charnière en ce que l'achèvement du marché et son dépassement sont envisagés simultanément, la première intention prenant le pas sur la seconde. La Commission conclut son Livre blanc en 1985, par cette forte affirmation que « l'intégration économique de l'Europe » est de nature « à satisfaire les aspirations de ses citoyens »<sup>198</sup>. Cette prise en compte croissante des citoyens, se substituant progressivement à la rhétorique du peuple manquant singulièrement d'incarnation, correspond aux demandes formulées par le Conseil européen de Fontainebleau (25 et 26 juin 1984). Elle s'inscrit dans la volonté d'une relance des Communautés. Derrière l'expression d'une « Europe des citoyens » alors utilisée, se dégage « l'idée maitresse (...) que le citoyen européen doit être placé au centre de la construction européenne, de manière à ce que se développe son sentiment d'appartenance à l'Union européenne »<sup>199</sup>. Toutefois, cette connotation politique est contredite par la qualité et le niveau des propositions dont certaines sont anecdotiques (constitution d'équipes sportives européennes, jumelage de classes d'enfants). Dans ces conditions, le rapport remis au Conseil européen de Milan (28-29 juin 1985) par l'ancien député européen P. Adoninno aborde timidement le thème du « citoyen en tant que participant au processus politique dans la Communauté » et de suggérer l'institution d'« une procédure électorale uniforme comme le requiert le traité »<sup>200</sup>. Il fait preuve de plus d'audace en évoquant « le droit de vote et, en fin de compte, l'éligibilité aux élections locales

<sup>190</sup> V. M. Ilieva, *La protection des consommateurs et les droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruyant, 2021.

<sup>191</sup> Sur cette question, V. Michel, in *Démocratie et marché dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 105 et s.

<sup>192</sup> P. Maddalon, « Démocratie et marché : le point de vue du juriste », *ibid*, p. 31.

<sup>193</sup> Considérant C de la résolution du 15 avril 1983 sur la politique des consommateurs dans la Communauté européenne, JOCE C 128, 16 mai 1983, p. 86.

<sup>194</sup> Résolution du 19 juin 2008 sur une charte européenne des droits des consommateurs d'énergie, JOUE C 286 E, 27 nov. 2009, p. 24 pt. 1.

<sup>195</sup> Résolution du 9 mars 2010 sur la protection des consommateurs, considérant G, JOUE C 349 E, 22 déc. 2010, p. 1.

<sup>196</sup> Résolution du 20 mai 2008 sur la stratégie communautaire en matière de politique des consommateurs pour la période 2007-2013, JOUE C 279 E, 19 nov. 2009, p. 17, pt. 2.

<sup>197</sup> Considérants K et P, JOUE C 425, 20 octobre 2021, p. 10.

<sup>198</sup> L'achèvement du marché intérieur : livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen, COM(85) 310 final, 14 juin 1985, p. 54.

<sup>199</sup> C. Blumann et L. Dubouis, *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2019, 8ème éd., n°14, p. 38.

<sup>200</sup> Bull. CE, supp. n° 7/85, p. 20.

pour les citoyens d'autres États membres dans les mêmes conditions que celles dont bénéficient les citoyens du pays d'accueil »<sup>201</sup>. Mais au final, le rapport consacre davantage de développements à la télévision qu'à ces questions politiques. Par sa généralité, cette approche nourrit la « confusion entre les deux perspectives, celle de la citoyenneté européenne et celle de l'Europe des citoyens »<sup>202</sup>. L'instauration de droits spécifiquement attachés à la citoyenneté politique attendra le traité de Maastricht tandis que l'Acte unique introduira la protection des consommateurs<sup>203</sup>.

b) Au regard de cette assimilation, conçue au prisme de l'économie et noyée au milieu de prérogatives domestiques, la figure du citoyen finit par se confondre avec celle du consommateur sans y être totalement réductible. Il est vrai que celle-ci présente l'avantage sur celle-là de s'éprouver plus aisément et communément dès lors qu'elle n'exige pas la mobilité. Tenir pour équivalent ou presque les deux débouche sur une citoyenneté européenne pour tous. Sans qu'il soit nécessaire de multiplier les exemples de cette assimilation impropre au regard de « la formation de la conscience politique européenne »<sup>204</sup>, il est permis de citer la communication de la Commission intitulée : « Une nouvelle donne pour les consommateurs ». Il y est indiqué : « Les droits octroyés par l'UE aux consommateurs assurent une prévisibilité et donnent confiance tant aux citoyens qu'aux entreprises (...). Les entreprises et les citoyens européens bénéficient de cette manière d'un niveau élevé de protection et de sécurité juridique, mais le marché évolue vite »<sup>205</sup>. Est-il nécessaire de souligner que sont placés face aux acteurs économiques que sont les entreprises, ni les travailleurs, ni les consommateurs ou toute autre catégorie de personne physique ayant une activité économique, mais les citoyens. Plus près de nous dans son document programmatique « Nouvel agenda du consommateur », la Commission observe que la « pandémie modifie aussi visiblement les modes de consommation et de mobilité des citoyens », et prévoit à cet effet « de lancer un exercice de prospective pour étudier l'incidence à long terme de la COVID-19 sur les modes de consommation des citoyens de l'UE »<sup>206</sup>. Le droit dérivé est également traversé par cette confusion : « Le marché intérieur devrait apporter aux citoyens de l'Union une valeur ajoutée en améliorant la qualité et la sécurité des biens et des services, en garantissant des normes élevées de santé publique et de protection de l'environnement ainsi que la libre circulation des données à caractère personnel »<sup>207</sup>.

Si c'est une chose que de sensibiliser les consommateurs aux bénéfices et avantages consécutifs à la construction européenne en poursuivant un but politique, c'en est une autre que de les confondre avec les citoyens unis par une ambition politique. Les intérêts des premiers ne sont pas nécessairement ceux des seconds et inversement. Sans compter que la construction européenne reposant sur l'intégration de l'ordre juridique interne par l'ordre juridique européen rend parfois difficile l'imputation de ses bénéfices. L'origine des normes européennes est le plus souvent masquée par leur transposition ou adaptation effectuées par le droit national<sup>208</sup>. En outre, la confusion donne corps à l'idée selon laquelle dans « cette société de concurrence généralisée, l'image du consommateur est sacralisée. Il devient la figure, la mesure et la vérité de l'intérêt général »<sup>209</sup>.

La politisation abusive de la citoyenneté domestique née de la confusion entre

<sup>201</sup> *Idem*.

<sup>202</sup> C. Blumann et L. Dubouis, *Droit matériel de l'Union européenne*, op. cit., n°14, p. 38.

<sup>203</sup> Art. 100 A § 3 CEE.

<sup>204</sup> Art. 10 § 4 TUE.

<sup>205</sup> COM(2018) 183 final, 11 avril 2018, p. 1, pt. 1.1.

<sup>206</sup> COM(2020) 696 final, 13 novembre 2020, respectivement p. 3 et 5.

<sup>207</sup> Considérant 105 de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, JOUE L 305, 26 novembre 2019, p. 17.

<sup>208</sup> La législation française en matière de lutte contre les discriminations, en particulier en matière de handicap ou s'agissant de la protection des consommateurs en sont une parlante illustration.

<sup>209</sup> P. Rosanvallon, *La société des égaux*, Paris, Seuil, 2011, p. 326.

consommateur et citoyen peut ainsi avoir un résultat inverse en contribuant à enfermer l'Union européenne dans une dimension purement économique et mercantile. Pour éviter cet effet boomerang, les institutions de l'Union, comme si elles entendaient rectifier leur propre dérive terminologique, emploie fréquemment depuis une dizaine d'années la notion de « citoyenneté active »<sup>210</sup>. L'euphémisation de la citoyenneté domestique par la jurisprudence entretient cette dérive.

## 2) L'euphémisation d'une citoyenneté domestique aux effets politiques limités

La rhétorique des bienfaits d'une citoyenneté domestique portée au crédit de la citoyenneté politique prospère avec l'usage commun du substantif. La Cour de justice joue un rôle dans cette présentation abusive. Au début des années 1980 et à l'unisson des institutions communautaires, elle emploie le terme de « peuples »<sup>211</sup>, puis de manière isolée ceux de « citoyens européens »<sup>212</sup>. Cet usage devient plus fréquent à partir de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et culmine avec l'euphémisation de la citoyenneté domestique, qui vaut rarement politisation.

a) Saisie de renvois préjudiciels la Cour de justice va s'attacher par touches successives<sup>213</sup> à « faire entrer le régime de la citoyenneté dans le cadre du marché intérieur »<sup>214</sup>. En d'autres termes elle euphémise la citoyenneté domestique. Cet édifice jurisprudentiel a pour fondation l'arrêt *Grzelczyk* du 20 septembre 2001 où figure son célèbre considérant : « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres »<sup>215</sup>. En l'espèce, la Cour privilégie dans son raisonnement la qualité de citoyen plutôt que celle de travailleur<sup>216</sup>. Ce choix est conforté par l'arrêt *Baumbast* du 17 septembre 2002 puisque la Cour y affirme que « le traité sur l'Union européenne n'exige pas que les citoyens de l'Union exercent une activité professionnelle, salariée ou indépendante, pour jouir des droits prévus dans la deuxième partie du traité CE, relative à la citoyenneté de l'Union »<sup>217</sup>. Par ailleurs, l'ex-article 18 TCE (art. 21 TFUE) relatif au droit de circuler et de séjourner librement est jugé comme étant d'application directe.

<sup>210</sup> Désireuse de marquer les vingt ans de l'institution de la citoyenneté par le traité de Maastricht, la Commission déclara 2013 « Année européenne des citoyens ». Dans ce cadre elle a établi un programme ayant en particulier pour objectif « La citoyenneté européenne active ». L'expression apparaît à notre connaissance dans son Programme « L'Europe pour les citoyens » 2007-2013. Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2010. Depuis elle a fait florès. Le Parlement européen considère par exemple « que le respect des besoins fondamentaux des citoyens favorise une citoyenneté active ». Résolution du Parlement européen du 10 mars 2022 sur le rapport 2020 sur la citoyenneté de l'Union : donner aux citoyens les moyens d'agir et protéger leurs droits. L'expression est détournée de son sens premier, traditionnellement le droit de pétition était considéré « par les parlementaires européens comme le principal mécanisme de "citoyenneté active" ». V. P. Magnette, « Vers une citoyenneté européenne directe ? Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, n°1, p. 66. L'opposition entre le citoyen passif et actif est bien connue depuis Sieyès et connaît un regain dans la vie des idées (V. les travaux de P. Rosanvallon). Dans l'Union elle vise le plus souvent une catégorie spécifique d'individus : les jeunes. En ce sens Communication de la Commission relative au plan d'action pour la démocratie européenne, COM(2020) 790 final, 3 décembre 2020, p. 13 : « La promotion de la citoyenneté active chez les jeunes ».

<sup>211</sup> Dans la célèbre affaire *Roquette*, la CJCE évoque « un principe fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative ». CJCE, *Roquette*, 138/79, EU:C:1980:249, pt. 33 ; *Maizena*, 139/79, EU:C:1980:250, pt. 34.

<sup>212</sup> CJCE, 26 février 1991, *Commission c. Italie*, aff. C-120/88, pts 3 et 7. La Cour de justice répond à un argument de l'Italie relatif à des défauts imputables à la réglementation communautaire et affectant ainsi « les citoyens européens ».

<sup>213</sup> Mouvement inauguré par l'arrêt *Martinez Sala* du 12 mai 1998 démontrant la volonté de la Cour de justice de donner un plein effet *ratione personae* et *materiae* à la citoyenneté européenne. CJCE. 12 mai 1998, aff. C-85/96, EU:C:1998:217, spéc. pts 61 et 63.

<sup>214</sup> L. Azoulai, « Constitution économique et citoyenneté de l'Union européenne », *Revue internationale de droit économique*, 2011, n°4, p. 548.

<sup>215</sup> Aff. C-184/99, EU:C:2001:458, pt 31.

<sup>216</sup> V. Commentaire d'Y. Petit, in C. Boutayeb (dir.), *Les grands arrêts du droit de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2014, spéc., p. 7.

<sup>217</sup> Aff. C-413/99, EU:C:2002:493, pt. 83.

La lecture qui peut être faite de cette jurisprudence ayant prospéré est que la Cour de justice en détachant le bénéfice de droits liés à la citoyenneté d'une dimension économique prend la mesure de la charge politique attachée au terme. A nouveau, et quel que soit l'intérêt pour un individu de tirer parti de ces droits, il convient de rappeler qu'*in fine* la citoyenneté européenne nationalise en facilitant son intégration dans la communauté d'accueil (*supra* II, A, 2) et qu'en général une condition de mobilité est exigée<sup>218</sup>.

De plus, à y regarder d'un peu plus près, de très nombreux arrêts se situant dans le sillage de l'arrêt *Grzelezyk* ne font pas progresser la participation des individus concernés à vie démocratique de l'Union. L'affaire *Baumbast* contribue à « l'émergence d'une citoyenneté sociale de l'Union »<sup>219</sup>, qui n'est certes pas sans répercussions politiques *lato sensu*, mais en soi elle permet à des enfants, non titulaires de droit de vote et d'éligibilité, et à leur mère, de nationalité colombienne, également privée de ces droits, de bénéficier d'un droit de séjour. D'autres affaires emblématiques commandent la même observation dès lors que sont concernés des mineurs ou des ressortissants de pays tiers. A cet égard, l'arrêt *Ruiz Zambrano* est exemplaire. Rendu aux sujets d'enfants n'ayant pas exercé leur liberté de circulation, il confère par une citoyenneté par capillarité un droit de séjour aux parents de nationalité colombienne<sup>220</sup>. Que ce statut de citoyen de l'Union ne bénéficie pas exclusivement aux seuls ressortissants des États membres ne favorise en rien à l'avènement d'une communauté politique européenne, pour cette seule raison que les personnes concernées ne sont pas européennes<sup>221</sup>. L'évolution restrictive, voire tortueuse de la jurisprudence ultérieure, est indifférente à ce constat puisqu'en tout état de cause elle affecte des ressortissants de pays tiers<sup>222</sup>. Cette européanisation d'une citoyenneté domestique détachée de la moindre mobilité est bien sans effet d'un point de vue politique.

Le biais provient en partie de ce que la Cour de justice européanise la citoyenneté en désamorçant la charge économique de la liberté de circulation et du droit de séjour qui y sont attachés. Elle étend sa portée en la « déséconomisant » et en l'« immobilisant », pour autant elle ne politise pas la citoyenneté européenne. L'européanisation n'est pas nécessairement une politisation, elle n'est qu'une « intégration non-économique du citoyen »<sup>223</sup>. Présentant « de manière plus schématique » la jurisprudence de la Cour, l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer estime qu'elle « a transformé le modèle de l'*homo economicus* en celui de l'*homo civitatis* »<sup>224</sup>. L'européanisation conduit à cette transformation, mais elle ne va pas jusqu'à faire de l'*homo civitatis* un *homo politicus*. Selon notre typologie, les ressorts de la citoyenneté mobilisés restent domestiques, l'*homo civitatis* bénéficie du droit d'être dans la cité (*civilis*), pas nécessairement des droits de la cité (*civilitas*). Cette manière de voir des membres de la Cour de justice est préjudiciable à la distinction

<sup>218</sup> Dans ses conclusions présentées le 30 septembre 2009 à l'occasion de l'affaire *Rottmann*, l'avocat général M. Poiares Maduro rappelle : « La citoyenneté de l'Union, fût-elle constitutive d'un "statut fondamental des ressortissants des États membres", n'a pas, il est vrai, pour objectif d'étendre le champ d'application matériel du traité à des situations internes n'ayant aucun rattachement avec le droit communautaire. Elle ne saurait donc être invoquée dans de telles situations ». ECLI:EU:C:2009:588, pt. 9.

<sup>219</sup> C. Boutayeb, *Les grands arrêts du droit de l'Union européenne*, op. cit., p. 714.

<sup>220</sup> CJUE, 8 mars 2011, aff. C-34/09, EU:C:2011:124. Un cas de figure comparable est illustré par l'arrêt *Zhu et Chen* (CJCE, 19 octobre 2004, aff. C-200/02, EU:C:2004:63).

<sup>221</sup> Il peut également s'agir d'un ressortissant des États-Unis marié à un citoyen roumain du même sexe (CJUE, 5 juin 2018, *Coman*, aff. C-673/16, EU:C:2018:385), voire d'un ressortissant algérien marié à une citoyenne espagnole ayant acquis la nationalité de son État de résidence (le Royaume-Uni) après avoir exercé son droit de libre circulation et de séjour (CJUE, 14 novembre 2017, *Lounes*, aff. C-165/16, EU:C:2017:862).

<sup>222</sup> CJUE : 13 septembre 2016, *Rendón Marín*, aff. C-165/14, EU:C:2016:675 ; 10 mai 2017, *Chavez-Vilchez*, aff. C-133/15, EU:C:2017:354 ; 8 mai 2018, K.A., aff. C-82/16, EU:C:2018:308.

<sup>223</sup> V. plus largement J. Rondou, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2020, pp. 418-445.

<sup>224</sup> Concl. av. gén Ruiz-Jarabo Colomer présentées le 15 mai 2008 dans l'affaire *Petersen*, CJCE, 11 septembre 2008, aff. C-228/07, ECLI:EU:C:2008:281, pt. 1528.

entre les effets du domestique et du politique<sup>225</sup>.

b) En réalité, la jurisprudence de la Cour de justice renforce le statut de la citoyenneté politique par son européanisation dans deux cas de figure. En premier lieu, dans l'affaire *Matthews*<sup>226</sup>, la Cour dans son arrêt du 12 septembre 2006 refuse de déduire « qu'un État membre se trouvant dans une situation telle que celle du Royaume-Uni serait empêché d'octroyer le droit de vote et d'éligibilité à des personnes déterminées ayant un lien étroit avec lui sans cependant avoir la qualité de ressortissant de cet État ou d'un autre État membre »<sup>227</sup>. Cette solution permet l'organisation d'élections européennes à Gibraltar par un État membre alors même que ces habitants n'en sont pas ressortissants. Par cette faculté reconnue aux autorités nationales, la Cour de justice « avalise le découplage entre la nationalité et l'exercice des droits politiques à l'échelle européenne »<sup>228</sup>. Cette « dé-nationalisation » est une indiscutable européanisation. Toutefois, cette jurisprudence – que le Royaume-Uni emporte avec lui<sup>229</sup> – est d'une part isolée, sa dilution homéopathique en limite les effets politiques, et d'autre part en plaçant entre les mains des États membres la détermination de la qualité d'électeurs<sup>230</sup>, elle souligne l'ancrage national de la citoyenneté politique. Une européanisation est également sensible lorsque la Cour de justice pose que la législation nationale s'appliquant aux élections européennes doit être considérée « comme mettant en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte » et être ainsi appréciée à son aune<sup>231</sup>.

En second lieu, lorsque la Cour de justice examine au regard du droit de l'Union une législation interne privant de la nationalité d'un État membre un individu, elle assure mécaniquement la défense de ses droits politiques. C'est ainsi que dans l'arrêt *Rottmann* du 2 mars 2010, la Cour de justice tout en reconnaissant à un État membre cette possibilité, estime : « vu l'importance qu'attache le droit primaire au statut de citoyen de l'Union, il convient, lors de l'examen d'une décision de retrait de la naturalisation, de tenir compte des conséquences éventuelles que cette décision emporte pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille »<sup>232</sup>. L'apatridie consécutive à l'application du droit interne anéantit aussi bien la citoyenneté domestique que politique, la prise en compte de la proportionnalité du retrait de la nationalité au regard du droit de l'Union s'impose. Plus récemment, ce raisonnement irrigue l'arrêt *JY* du 18

---

<sup>225</sup> L'approche globalisante de la Cour de justice ressort par exemple de la contribution du juge Rosario Silva de Lapuerta intitulée : « La citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence de la Cour de justice ». Se bornant à citer le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales, elle traite essentiellement du droit de circuler librement et du droit de séjour. *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la cour CECA à la Cour de l'Union : le long parcours de la justice européenne*, Turin, G. Giappichelli Editore, 2018, p. 903 et s.

<sup>226</sup> Condamné par un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 18 février 1999 en raison de l'absence d'organisation d'élections européennes en 1994 à Gibraltar, le Royaume-Uni accordait le droit de vote et d'éligibilité à certains citoyens du Commonwealth résidant à Gibraltar. CEDH, 18 février 1999, *Matthews c. Royaume-Uni*, requête n° 24833/94, rec. 1999-1.

<sup>227</sup> CJCE, 12 septembre 2006, *Espagne c/ Royaume-Uni*, aff. C-145/04, EU:C:2006:543 pt. 76. L'Espagne est à l'origine de ce recours en manquement au motif principal que « seuls les citoyens de l'Union peuvent se voir reconnaître le droit de vote aux élections au Parlement européen en raison du lien manifeste existant entre la citoyenneté de l'Union et la nationalité d'un État membre », pt. 39.

<sup>228</sup> L. Burgogue-Larsen, « L'identité de l'Union européenne au cœur d'une controverse territoriale tricentenaire. Quand le statut de Gibraltar réapparaît sur la scène judiciaire européenne. CJCE 12 septembre 2006, aff. C-145/04, *Royaume d'Espagne c/ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, RTDE, 2007, n°1, p. 37.

<sup>229</sup> La recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, en ce qui concerne Gibraltar est vierge de toute référence à la citoyenneté politique. COM(2021), 411 final, 21 juillet 2021.

<sup>230</sup> Dans un arrêt rendu le même jour, la Cour de justice précise la situation des citoyens européens dans les Pays et territoires d'Outre-Mer pour lesquels le droit de l'Union ne s'applique pas en principe et renvoie également au droit électoral interne : « le choix en l'absence de dispositions spécifiques à cet égard dans le traité, il appartient aux États membres de retenir les règles les mieux adaptées à leur structure constitutionnelle ». CJCE, 12 septembre 2006, *Eman et Sevinger*, aff. C-300/04, EU:C:2006:545.13, pt. 50.

<sup>231</sup> CJUE, 6 octobre 2015, *Delvigne*, aff. C-650/13, EU:C:2015:648.109, pt. 33.

<sup>232</sup> CJUE, aff. C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, pt. 56.

janvier 2022, dans une situation ayant des résonances avec l'arrêt *Rottmann*, la législation autrichienne entraînant un risque d'apatridie. Dans cette affaire la Cour de justice répond positivement à la question de savoir « si la situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à cette nationalité et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État membre que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union »<sup>233</sup>. Évitant *in fine* l'apatridie, il est sans doute excessif d'y voir « le miracle de la citoyenneté européenne »<sup>234</sup>. L'appréciation ressort plus de la superstition que de la raison.

Pour l'heure, la Cour de justice n'a pas à eu à examiner la conformité au regard du droit de l'Union des « passeports dorés »<sup>235</sup>. Il s'agit de « "programmes de citoyenneté par investissement", mais qu'il conviendrait plutôt d'appeler programmes de vente de nationalité, qui permettent à une personne d'obtenir une nouvelle nationalité sur la seule base d'un investissement »<sup>236</sup>. Cette acquisition de la nationalité d'un État membre emporte l'accès à la citoyenneté européenne. Si le bénéficiaire est très probablement animé par des considérations domestiques plus que politiques, l'acquisition de la nationalité est recherchée davantage pour les droits que procure l'appartenance à l'Union que pour faciliter l'intégration dans une communauté nationale. C'est au fond sous cette forme paroxystique que la citoyenneté européenne parvient à transcender le national, mais abonde dans le sens de la critique de « citoyens de marché désocialisés ». Le Parlement européen peut affirmer que « la citoyenneté de l'Union n'est pas une marchandise pouvant être commercialisée ou vendue et n'a jamais été conçue comme telle dans les traités »<sup>237</sup>, le malaise perdure.

Dans sa dimension politique *stricto sensu*, comme ferment d'une communauté politique en construction, la citoyenneté européenne s'éprouve essentiellement dans une situation de mobilité ne concernant qu'un nombre limité d'individus. Son principal effet est « nationaliser » en facilitant l'appartenance à une communauté de résidence. Dans sa dimension domestique, bien que non économique, elle n'atteint pas le politique parce que détachée de la nationalité d'un État membre, elle n'y accède dans ce cas là seulement quand la volonté étatique y consent, par nationalisation. Si bien qu'au lieu de reposer sur un socle universel, la démocratie dans l'Union européenne pour avoir été bâtie « par le haut », offre l'image d'une pyramide inversée, pointant sur un individu atomisé par la citoyenneté domestique. La parlementarisation avancée de l'Union est une réponse politique à la fragilité de cet édifice. Elle témoigne de ce que depuis 1972 l'Europe se fait, mais pour paraphraser complètement Massimo d'Azeglio, elle peine encore à faire les européens.

---

<sup>233</sup> CJUE, aff. C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34, pt. 29. D'une certaine manière, la formulation de la question postulait la réponse puisque la révocation de l'assurance a « pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union », pt. 44.

<sup>234</sup> Dans les conclusions présentées le 30 septembre 2009, dans l'affaire *Rottmann*, l'avocat général M. Poiares Maduro affirmait : « Tel est le miracle de la citoyenneté de l'Union : elle renforce les liens qui nous unissent à nos États (dans la mesure où nous sommes des citoyens européens précisément parce que nous sommes des nationaux de nos États) et, en même temps, elle nous en émancipe (dans la mesure où nous sommes à présent des citoyens au-delà de nos États) ». ECLI:EU:C:2009:588, pt. 23.

<sup>235</sup> Le 20 octobre 2020 la Commission a lancé une procédure qui, si elle était conduite à son terme, pourrait déboucher sur une action en manquement dirigée contre Chypre et Malte. Le 9 juin 2021 elle adressait un avis motivé à Chypre et une lettre de mise en demeure complémentaire à Malte.

<sup>236</sup> M. Dony, *op. cit.*, p. 51.

<sup>237</sup> Résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 assortie de propositions à la Commission sur les programmes de citoyenneté et de résidence contre investissement, pt. 4.