

07

**DYNAMIQUES  
CITOYENNES  
EN EUROPE**



Michel Catala, Stanislas Jeannesson &  
Anne-Sophie Lamblin-Gourdin (éd.)

## **L'Europe des citoyens et la citoyenneté européenne**

**Évolutions, limites et perspectives**

Peter Lang

# Table des matières

Michel CATALA et Anne-Sophie LAMBLIN-GOURDIN Introduction.....	1
---	---

## Première partie : Penser et construire la citoyenneté européenne

Stanislas JEANNESSON Nation et citoyenneté dans la pensée européiste de l'entre-deux-guerres .....	19
Joël MOURIC Une citoyenneté européenne est-elle possible ? Raymond Aron face à la construction européenne (1948–1983).....	35
Bertrand VAYSSIÈRE La citoyenneté par l'exemple ? Jean Monnet entre mémoire communautaire et histoires nationales .....	51
Emmanuel COMTE Les origines de la citoyenneté européenne, de 1974 à 1992 .....	69

## Deuxième partie : La citoyenneté par le droit

Alexandre BERNIER Favoriser et défier le droit européen : la lutte de deux courants de pensée concurrents de juristes et d'hommes politiques en France (1975–1989) .....	89
Alain FENET Union européenne et droits des minorités : la permanence d'une ambiguïté .....	107

Claire SAAS	
Les « Roms », des citoyens européens aux droits contestés .....	131
Igor LAI	
La construction du statut des ressortissants des États tiers à la lumière du statut des citoyens européens.....	155

### Troisième partie : Les politiques publiques au service de la citoyenneté

Núria GARCIA	
Le citoyen européen sera-t-il multilingue ? Le rôle de la politique d'enseignement des langues dans la construction de la citoyenneté européenne .....	173
Ariane DEMONGET	
En quête de médiatisation européenne : description et interrogation des programmes de subvention de l'Union européenne pour le média radiophonique .....	189
Thibault COURCELLE et François TAULELLE	
La citoyenneté européenne est-elle favorisée par la politique de cohésion ? .....	203
Thomas HOERBER	
The formation of a European environmental conscience .....	219
Valentina VARDABASSO	
La citoyenneté européenne par le budget .....	247

### Quatrième partie : Citoyens et participation politique

Frédéric GLORIAN	
Essai sur le référendum européen, entre Europe des États, Constituante européenne et démocratie post-nationale (1949–2006) .....	269

Eugénie DUVAL	
La participation du citoyen à la prise de décision au sein de l'Union : une (dés)illusion ?.....	287
Adélie POMADE	
L'exercice de la citoyenneté européenne par le droit. Illustration par l'Initiative citoyenne européenne.....	303
Sue COLLARD	
La citoyenneté européenne active : la participation des citoyens européens non-nationaux aux élections municipales en France et au Royaume-Uni .....	317

## Cinquième partie : Espaces et débats publics

Éric DACHEUX	
L'espace public suisse : une incitation à faire évoluer notre conception de la démocratie européenne.....	345
Alexis VRIGNON	
L'écologie politique française et l'Europe dans les années soixante-dix. Entre mobilisations citoyennes et projet politique.....	363
Beatrice SCUTARU	
Les jumelages franco-roumains : la voie vers une citoyenneté européenne participative ?.....	377
Maurice GUYADER	
L'intégration européenne, aboutissement d'un long processus pour l'Europe centrale et orientale.....	395
Arnauld LECLERC	
Conclusion. La citoyenneté européenne en temps de crise .....	415
Table Ronde : Quelle(s) citoyenneté(s) pour quelle Europe ? .....	435
Gérard BOSSUAT, Bernard BRUNETEAU, Martine BURON, Jean-Marc FERRY, Anne-Sophie LAMBLIN-GOURDIN	
Les auteurs .....	449

## Les origines de la citoyenneté européenne, de 1974 à 1992

Le projet de citoyenneté européenne fut en négociation entre les États membres de la Communauté économique européenne (CEE) de 1974 à 1992. Le Conseil européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974 envisagea des droits spéciaux à accorder aux citoyens des États membres. Avec le traité de Maastricht, signé en février 1992, un chapitre spécial instituant une « citoyenneté de l'Union » fut inséré dans les traités européens. La notion de citoyenneté remonte à l'Antiquité. Dans la République romaine, l'opération d'enregistrement des citoyens, qui était à la source de leurs droits civiques, le *census*, les organisait à l'origine en centuries, qui correspondaient à des unités de contribution pour l'impôt, l'armement et le recrutement militaire. Commentant un passage de Tite-Live<sup>1</sup>, l'historien Claude Nicolet écrivait :

Tite-Live se contente d'exposer la répartition des citoyens en cinq classes et 193 centuries en fonction de l'âge et de la fortune. Il décrit ces classes et ces centuries comme s'il s'agissait d'unités militaires constituées, puisqu'il en donne l'armement. Et de là, il passe sans transition à l'aspect électoral du système et montre les mêmes classes et centuries appelées au vote.<sup>2</sup>

La citoyenneté romaine et les droits qui en découlaient étaient originellement liés à la participation du citoyen à la sécurité de la cité. De façon similaire, on montrera que le moteur de la création d'une citoyenneté européenne et de la reconnaissance des droits qui y furent associés fut constitué par les problèmes de sécurité internationale auxquels furent confrontés les principaux États membres de la CEE, les incitant à envisager une défense européenne. On s'appuiera sur les fonds du Conseil des ministres de l'Union européenne, ainsi que sur les fonds de la Présidence

---

1 Tite-Live, *Histoire Romaine*, Livre I : *Des origines lointaines à la fin de la royauté*, chapitre 43 (cité par Claude Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Gallimard, 1988, p. 77).

2 Claude Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, *op. cit.*, p. 78.

de la République française à l'époque de François Mitterrand. On analysera successivement les négociations de la citoyenneté européenne consécutives à trois impulsions données par les chefs d'État et de gouvernements en 1973 et 1974, en 1984 et en 1990.

## Une première impulsion en 1973 et 1974

La première impulsion du Conseil européen pour une citoyenneté européenne intervint dans le contexte du démarrage des négociations au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et des tensions internationales de 1973 et 1974, mais les négociations subséquentes n'aboutirent pas par suite des conflits d'intérêts générés par le projet. Les consultations d'Helsinki, préparatoires à la CSCE, débutèrent dès la fin de l'année 1972. En 1973 et 1974, se produisit la hausse du prix du pétrole. Le président français Valéry Giscard d'Estaing décrivit ultérieurement la situation internationale suite à cette hausse comme « une atmosphère de confrontation, presque belliqueuse, entre les consommateurs et les producteurs », parlant d'une « atmosphère de guerre [...] des producteurs de pétrole et des consommateurs »<sup>3</sup>. Dans ce contexte, au sommet de Copenhague, le 14 décembre 1973, les chefs d'État et de gouvernement des Neuf affirmèrent la nécessité de renforcer la cohésion des Neuf vis-à-vis du reste du monde et d'assurer la participation de leurs peuples à cette entreprise<sup>4</sup>. Un an plus tard, au sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, les chefs d'État et de gouvernement réaffirmèrent « leur volonté d'arrêter progressivement des positions communes et de mettre en œuvre une diplomatie concertée dans tous les domaines de la politique internationale qui [affectaient] les intérêts de la Communauté ». Ce fut parallèlement qu'ils chargèrent un groupe de travail « d'étudier les conditions et les délais dans lesquels on pourrait attribuer aux citoyens des neuf États

3 Entretien de Valéry Giscard d'Estaing avec quatre journalistes sur la politique étrangère de la France, Palais de l'Élysée, jeudi 9 février 1978. Disponible sur <<http://discours.vie-publique.fr/notices/787003200.html>>.

4 « Déclaration sur l'identité européenne » (Copenhague, 14 décembre 1973), in *Bulletin des Communautés européennes*, décembre 1973, n° 12, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 127.

membres des droits spéciaux comme membres de la Communauté »<sup>5</sup>. Le projet d'une citoyenneté européenne était ainsi lié à l'objectif de créer en Europe l'unité nécessaire à l'émergence de la Communauté comme entité cohérente sur la scène internationale.

Le projet de citoyenneté européenne généra cependant des conflits d'intérêts entre les États membres. Le premier problème eut trait au droit de vote local, que la citoyenneté européenne devait comprendre. Des éléments de contexte étaient pourtant favorables à la reconnaissance de ce droit aux ressortissants des États membres résidant dans un autre État membre. La présence d'un gouvernement social-démocrate en RFA favorisait le ralliement allemand au projet, le SPD devant bénéficier électoralement de la reconnaissance du droit de vote local aux ressortissants communautaires résidant en RFA. Dans les négociations au sein du Conseil des ministres de la CEE sur la question des « droits spéciaux des citoyens », la délégation allemande, en mars 1976, souhaitait dans ce domaine un acte communautaire, directement applicable dans les ordres juridiques nationaux, plutôt qu'un simple accord intergouvernemental<sup>6</sup>. En outre, au début des années 1980, plusieurs États membres, au plan national, reconnurent ou envisagèrent le droit de vote local pour les étrangers. Au Royaume-Uni, les Irlandais et les ressortissants du Commonwealth bénéficiaient du droit de vote. En Irlande, depuis 1963, les étrangers de toute nationalité pouvaient participer aux élections locales. Au Danemark, à partir de 1981, les immigrés de toute nationalité bénéficièrent du droit de vote et d'éligibilité au niveau local. Aux Pays-Bas, une révision de la Constitution promulguée en février 1983 ouvrit la voie à la reconnaissance du droit de vote et de l'éligibilité au niveau local pour les étrangers<sup>7</sup>. Cette dynamique, liée aux demandes des communautés immigrées, était favorable à la réussite de la négociation sur la dimension électorale de la citoyenneté européenne.

---

5 Communiqué final de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté à Paris, les 9 et 10 décembre 1974, *Bulletin des Communautés européennes*, décembre 1974, n° 12, p. 7–13.

6 Archives centrales du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles (ACCUE), Liste Rouge 2357, Droits spéciaux, réunions du groupe *ad hoc* : traitement de certains problèmes spécifiques, 3/13, 27 octobre 1975–26 novembre 1976. T/289/76 (DS), réunion du groupe Droits spéciaux des citoyens, le 16 mars 1976.

7 Catherine Wihtol de Wenden, « Représentation et participation politiques dans les pays européens », in Catherine Wihtol de Wenden (dir.), *Citoyenneté, nationalité et immigration*, Paris, Arcantère, 1987, p. 82–91.

Les États d'immigration finirent néanmoins par s'opposer au droit de vote local et la négociation s'enlisa. En juin 1980, au sein du groupe « Droits spéciaux » du Conseil des ministres de la CEE, la délégation britannique s'inquiétait des « difficultés de prévoir l'attribution du droit de vote à l'échelon local aux seuls ressortissants des autres États membres » et du risque d'entraînement du droit de vote local vers le droit de vote national<sup>8</sup>. La délégation du Luxembourg, où se trouvaient d'importantes communautés italienne et portugaise, soulignait également que « dans certaines communes [...] les ressortissants des autres États membres [constituaient] la majorité du corps électoral », encore plus après « les adhésions envisagées aux Communautés européennes »<sup>9</sup>. En France, les tentatives du nouveau gouvernement socialiste de reconnaître le droit de vote aux étrangers aux élections locales furent abandonnées par suite de l'opposition ~~de la CGT~~, du PCF et du parti gaulliste<sup>10</sup>. En RFA également, les démocrates-chrétiens, de retour au gouvernement en 1982, s'opposaient au droit de vote local pour les étrangers<sup>11</sup>. La crainte d'un effet d'entraînement vers le droit de vote national, la crainte que les étrangers ne fussent majoritaires dans certaines communes, l'opposition des partis de droite ou communistes conduisirent ainsi à un blocage de la négociation.

Le second conflit d'intérêt avait trait au droit de séjour généralisé inhérent à la citoyenneté européenne, qui pouvait mettre des étrangers à la charge de l'assistance publique des États d'immigration. La négociation sur le droit de séjour généralisé associé à la citoyenneté européenne porta sur la question de la preuve des moyens de subsistance dont devait dépendre ce droit. En juillet 1979, la Commission présenta une proposition de directive du Conseil sur le droit de séjour des ressortissants des États membres sur le territoire d'un autre État membre. Par cette directive, le

---

8 ACCUE, Liste Rouge 2375, proposition du 31 juillet 1979 de directive du Conseil relative au droit de séjour des ressortissants des États membres sur le territoire d'un autre État membre, 2/7, retirée par la Commission le 3 mai 1989. 8343/80 DS 6, résultat des travaux du Groupe *ad hoc* Droits spéciaux en date du 30 juin 1980.

9 *Id.*

10 Siofra O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship, from the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, Florence, European University Institute, 1993, p. 293.

11 Arlette Heymann-Doat, « Les institutions européennes et la citoyenneté », in *Les étrangers dans la cité : expériences européennes*, éd. par Olivier Le Cour Grandmaison et Catherine Wihtol de Wenden, Paris, Éditions La Découverte, Ligue des droits de l'homme, 1993, p. 184.



droit de libre circulation devait être étendu aux inactifs et aux membres de leurs familles. Dans les débats au Parlement européen sur cette proposition, en octobre 1980, le député britannique Alan R. Tyrrell indiqua qu'au Royaume-Uni « les autorités locales [étaient] tenues en vertu de la loi de procurer un logement, gratuitement le cas échéant, aux personnes sans abri », y compris aux étrangers. Le grand nombre de ceux-ci ne parvenant pas à se loger impliquait déjà « une très lourde charge financière pour les habitants des principaux points d'arrivée au Royaume-Uni »<sup>12</sup>. Il soulignait en conséquence l'importance de s'assurer que les bénéficiaires de la proposition de la Commission disposassent effectivement de moyens de subsistance minimaux. En novembre 1981, au sein du groupe « Droits spéciaux » du Conseil, la délégation allemande, préoccupée par des problèmes similaires à ceux du Royaume-Uni, s'opposa à la proposition de la Commission tendant à prévoir une exception à la règle du minimum de ressources en faveur des étudiants. La Commission reformula alors sa proposition pour que les étudiants pussent au moins apporter la preuve de moyens d'existence suffisants en établissant que ces moyens leur étaient assurés par un ascendant ne résidant pas avec eux dans le pays de destination. La délégation allemande formula cependant une réserve d'attente également sur cette proposition<sup>13</sup>. La crainte des États d'immigration d'un contournement de la règle relative aux moyens d'existence suffisants fut alors un facteur de blocage de la négociation.

Avec le temps, les réticences au projet de citoyenneté européenne se radicalisèrent au sein du Conseil. Dès mars 1980, au sein du groupe « Droits spéciaux » du Conseil, la délégation irlandaise contestait, dans la proposition de la Commission de juillet 1979, l'existence d'objectifs « inhérents aux traités instituant la CEE », car les personnes concernées par la proposition de la Commission n'exerçaient pas d'activité économique. La délégation danoise considérait que l'octroi d'un droit de séjour pour cette catégorie de personnes relevait du droit exclusif de chaque État membre<sup>14</sup>.

---

12 ACCUE, Liste Rouge 2379, dossier concernant la proposition du 31 juillet 1979 de directive du Conseil, 6/7. Parlement européen, documents de séance 1980–1981, 24 octobre 1980, document 1-506/80, rapport fait au nom de la commission juridique, annexe III, débat.

13 ACCUE, Liste Rouge 2375, *op. cit.* 11102/81 DS 1, note du Groupe Droits spéciaux en date du 23 novembre 1981 au Coreper.

14 ACCUE, Liste Rouge 2374, proposition du 31 juillet 1979 de directive du Conseil, 1/7. 5607/80 DS 1, résultats des travaux du groupe Droits spéciaux en date du 4 mars 1980.

La délégation française, suivie peu après par plusieurs délégations, voulait en tout cas exclure les membres de la famille ressortissant d'un État tiers du bénéfice de la directive envisagée, afin d'éviter « des abus possibles, notamment par voie de mariages de complaisance »<sup>15</sup>. En décembre 1980, le Bundesrat allemand contestait également la compétence communautaire pour une directive sur un droit de séjour généralisé : seules les circulations économiquement motivées étaient couvertes par le traité selon le Bundesrat, qui estimait en outre que les charges induites pour les systèmes sociaux nationaux n'étaient pas évaluables<sup>16</sup>. Pour finir, en mai 1983, la délégation danoise faisait état de lourdes réserves sur la proposition de la Commission. Même pour les personnes disposant de ressources suffisantes, la proposition n'était selon cette délégation pas acceptable : comme tous les résidents au Danemark bénéficiaient de prestations relevant de la protection sociale, « l'installation au Danemark même de personnes fortunées entraînerait des coûts pour le système de protection sociale ». En outre, la délégation danoise faisait référence à l'élargissement envisagé à l'Espagne et au Portugal et à la nécessité de ne rien faire qui permît, dans ce contexte, « une immigration accrue<sup>17</sup> ». Les négociations sur les deux principaux aspects de la citoyenneté européenne, le droit de vote local et le droit de séjour généralisé, se trouvaient ainsi dans l'impasse du fait des réticences des États d'immigration et les enjeux qui avaient déterminé l'impulsion initiale du Conseil européen s'effaçaient avec le temps.

## La reprise des négociations vers 1984

Lors du Conseil européen de Fontainebleau, les 25 et 26 juin 1984, le projet d'une citoyenneté européenne fut cependant de nouveau affirmé

---

15 ACCUE, Liste Rouge 2374, *op. cit.* 6814/80 DS 3, résultats des travaux du groupe Droits spéciaux en date du 30 avril 1980.

16 *Drucksache des Bundesrats*, 460/80, cité par Ferdinand Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt. Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007, p. 103.

17 ACCUE, Liste Rouge 2375, *op. cit.* 6911/83 DS 4, compte rendu des travaux du groupe Droits Spéciaux du 10 mai 1983.

par les chefs d'État et de gouvernements des Dix. À nouveau, le contexte international était caractérisé par les inquiétudes des principaux États de la CEE pour leur sécurité, suite au déploiement des missiles SS-20 par les États du Pacte de Varsovie. La nature des SS-20, de seulement 5 000 kilomètres de portée et capables de frapper des cibles militaires plutôt que des villes, pouvait créer un découplage entre la sécurité des États-Unis et celle des Européens de l'Ouest. L'État le plus puissant au sein de la CEE, la RFA, était particulièrement menacé. La nécessité d'une organisation européenne de sécurité devint alors, sous influence allemande, plus pressante et donna lieu à une réactivation de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), lancée par le mémorandum du Conseil des ministres de l'UEO du 12 juin 1984. Le communiqué de Rome du Conseil des ministres de l'UEO du 27 octobre 1984 voulait « promouvoir l'unité et encourager l'intégration progressive de l'Europe, [...] mieux utiliser le cadre de l'UEO en vue d'approfondir la coopération entre les États membres dans le domaine de la politique de sécurité et de favoriser le consensus ». Les ministres souhaitaient le « maintien d'une puissance militaire et d'une solidarité politique suffisantes »<sup>18</sup>. Comme moyen de promouvoir cette unité, de favoriser ce consensus et de créer cette solidarité politique suffisante, le Conseil européen de Fontainebleau estima indispensable pour la Communauté d'adopter « les mesures propres à renforcer et à promouvoir son identité et son image auprès de ses citoyens et dans le monde »<sup>19</sup>. La juxtaposition de l'identité auprès des citoyens et vis-à-vis du reste du monde soulignait le lien entre la citoyenneté européenne et une politique étrangère commune. Pour éviter un nouvel échec de la négociation au sein du Conseil des ministres, le Conseil européen créa un comité *ad hoc* « composé des représentants des Chefs d'État et de gouvernement des États membres », afin de « préparer et coordonner » des actions sur la thématique de « l'Europe des citoyens »<sup>20</sup>. Le problème de sécurité de la RFA conduisait ainsi à la fois à une coopération sur la sécurité européenne et à l'émergence d'une citoyenneté européenne.

---

18 [[http://www.cvce.eu/content/publication/2003/7/11/c44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf/publishable\\_fr.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2003/7/11/c44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf/publishable_fr.pdf)].

19 ACCUE, Liste Rouge 4385, état des travaux concernant l'Europe des citoyens. Conseil européen de Fontainebleau, conclusions de la présidence (25 et 26 juin 1984).

20 *Id.*

Le comité *ad hoc* remit un premier rapport au Conseil européen de Bruxelles des 29 et 30 mars 1985<sup>21</sup>. Il prévoyait un droit de séjour général pour les citoyens des États membres. Rappelant que les négociations « au sein des institutions européennes » sur cette question n'avaient pas abouti du fait du « débat sur la nécessité de justifier de moyens de subsistance suffisants », le rapport estimait cette justification « indispensable ». Considérant qu'un « citoyen souhaitant séjourner dans un pays autre que le sien ne devrait pas être une charge déraisonnable pour les finances publiques du pays d'accueil », le comité envisageait l'obligation de disposer de ressources correspondant « au niveau de l'assistance sociale assurée dans le pays d'accueil ». Non seulement il s'agissait de réduire le risque que des ressortissants d'autres États membres ne tombassent à la charge de l'assistance publique d'un État membre, mais en outre l'inégalité des niveaux d'intervention de l'assistance publique entre les États membres, issue de l'inégalité de richesses entre ceux-ci, ne devait pas entraîner « des courants migratoires causés uniquement par des considérations pécuniaires ». Ces dispositifs devaient limiter la solidarité et les coûts inhérents au droit de séjour généralisé. Le comité remit un second rapport au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985<sup>22</sup>. Il invitait les institutions de la Communauté à poursuivre les discussions sur le droit de vote et l'éligibilité aux élections locales pour les citoyens d'autres États membres en prévoyant, pour faciliter ces discussions, « une certaine période de résidence préalable dans le pays d'accueil ». Le Conseil européen de Milan approuva les propositions des deux rapports et invita le Conseil et la Commission à hâter leur mise en œuvre<sup>23</sup>.

De nouveaux facteurs favorisaient la réussite de la négociation. L'historiographie a mis en relation le développement de la citoyenneté européenne avec l'accroissement des migrations de travailleurs très qualifiés et avec la volonté des États membres d'immigration d'encourager ces mouvements. Le politologue Rey Koslowski soulignait que « le changement de la composition des migrations à l'intérieur de l'UE [pouvait] conduire à des demandes encore accrues de droits politiques par les migrants eux-mêmes »,

21 ACCUE, Liste Rouge 4385, *op. cit.* Comité *ad hoc* « Europe des citoyens », rapport au Conseil européen, Bruxelles, 29–30 mars 1985.

22 ACCUE, Liste Rouge 4385, *op. cit.* Comité *ad hoc* « Europe des citoyens », rapport au Conseil européen, Milan, 28–29 juin 1985.

23 *Ibid.* COM (85) 640 final, 19 novembre 1985, communication de la Commission au Conseil sur l'Europe des citoyens.

car les migrants qualifiés auraient été plus enclins à demander ce genre de droits<sup>24</sup>. En outre, comme l'argumentait le politologue Marco Martiniello, « la mobilité des travailleurs hautement qualifiés et des cadres entre les différentes branches en Europe des firmes multinationales [était] certainement une condition de l'efficacité du marché intérieur », que l'Acte unique devait renforcer. En conséquence, il était « important de rendre cette mobilité et la résidence à l'étranger aussi confortables que possible »<sup>25</sup>. La volonté de favoriser les mouvements du personnel qualifié et de renforcer l'intégration du marché unique conduisait également à l'encouragement de la mobilité étudiante, consacré par l'adoption du programme Erasmus, qui requérait la réussite de la négociation sur le droit de séjour de cette catégorie d'inactifs. Une note de la délégation danoise du Conseil, en date du 5 février 1988, précisait : « Il est impérieux que le Conseil résolve les problèmes juridiques que pose le droit de séjour des étudiants pour que le programme [Erasmus] puisse être mis en œuvre »<sup>26</sup>. Pour finir, l'accroissement du nombre d'États d'émigration dans la CEE à la suite des élargissements de 1981 et 1986 renforça le camp des États favorables à la citoyenneté européenne, car soucieux d'élargir les droits de leurs ressortissants à l'étranger. Au premier semestre 1989, le gouvernement espagnol, qui assumait la présidence du Conseil des ministres et du Conseil européen, voulait faire aboutir la proposition de la Commission d'une directive concernant le droit de vote des ressortissants des États membres de la Communauté aux élections municipales<sup>27</sup> et voulait qu'il en fût question au Conseil européen de Madrid de juin 1989<sup>28</sup>. Lors des débats au sein du Comité des représentants permanents (Coreper) sur cette question en mai, les États d'émigration de la CEE,

---

24 Rey Koslowski, « IntraEU migration, citizenship and political union », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 3, 1994, p. 377.

25 Marco Martiniello, « Citizenship in the European Union », in *From Migrants to Citizens : Membership in a Changing World*, éd. par Thomas Alexander Aleinikoff et Douglas Klusmeyer, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2000, p. 357.

26 ACCUE, Liste Rouge 2377, dossier concernant la proposition du 31 juillet 1979 de directive du Conseil. 4643/88 DS 4, lettre de M. Torben Mailand Christensen, représentant permanent adjoint du Danemark, au Secrétariat général du Conseil, annexe II.

27 Archives nationales, Paris (AN), archives d'Alain Holleville, 5 AG 4 / AH 10, dossier 4, note pour le Président de la République. Paris, le 4 avril 1989.

28 AN, archives d'Élisabeth Guigou, 5 AG 4 / EG 69, dossier 1, note pour le Président de la République. Paris, le 26 mai 1989.

rejoints par ceux qui accordaient déjà le droit de vote local aux étrangers, soutinrent la proposition de la Commission<sup>29</sup>.

Malgré ces facteurs favorables cependant, les principaux États d'immigration conservaient des réticences vis-à-vis de la citoyenneté européenne, *a fortiori* suite aux élargissements de la CEE à de nouveaux États d'émigration plus pauvres. Les États d'immigration, ayant une forte population étrangère, s'opposaient à l'extension du droit de vote local aux ressortissants communautaires, car étant donné l'importance de la population étrangère, les données de la vie politique locale pouvaient se trouver modifiées par la reconnaissance de ce droit<sup>30</sup>. Dans les pays méditerranéens favorables à cette extension, l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal, la population étrangère représentait moins de 1 % de la population totale. Dans les trois États membres qui avaient déjà introduit le droit de vote local pour les étrangers, le nombre de ceux-ci demeurait faible : 47 000 en Irlande, soit 1,5 % de la population totale, en excluant les Britanniques, souvent d'origine irlandaise, 100 000 au Danemark et 500 000 aux Pays-Bas. Si seulement 5 % des étrangers vivant dans la Communauté se trouvaient en Espagne, Grèce, Italie ou Portugal, 87 % en revanche étaient établis en Belgique, France, RFA ou Royaume-Uni. Il en allait de même pour les seuls étrangers communautaires. La position de ces États sur le droit de vote local devait donc être déterminante. En France, dans certaines communes, les étrangers pouvaient représenter une part considérable de l'électorat. Il y avait 37 % de résidents portugais dans la commune de Chanteloup-les-Vignes, au nord-ouest de Paris. En Belgique, les étrangers représentaient 51 % de la population dans la commune bruxelloise de Saint-Josse, 46 % dans celle de Saint-Gilles, 35 % à Molenbeek-St-Jean et Schaerbeek, 28 % à Forest.

Par ailleurs persistait la question des ressources suffisantes et de l'accès aux aides publiques par les citoyens européens. Pour les étudiants, les délégations belge, britannique et française s'opposaient, au sein du Coreper, en mai 1988, à ce que l'étudiant pût remplir la condition relative aux ressources suffisantes par une simple déclaration<sup>31</sup>. En septembre 1989, la

29 AN, 5 AG 4 / AH 10, dossier 4, note du SGCI, Paris, le 19 mai 1989.

30 Pour ce paragraphe : ACCUE, Liste Rouge 2393, rapport de la Commission sur le droit de vote aux élections municipales des citoyens membres de la Communauté, 3 octobre 1986). COM (86) 487 final.

31 ACCUE, Liste Rouge 2378, dossier concernant la proposition du 31 juillet 1979 de directive du Conseil, 5/7. 6237/88, compte rendu de la réunion du Coreper des 19 et 20 mai 1988.

délégation néerlandaise au sein du groupe « Droits spéciaux des citoyens » du Conseil soulignait que « l'inscription dans un établissement pouvait donner droit à des bourses ou à d'autres prestations » et s'inquiétait des coûts ainsi induits du droit de séjour des étudiants<sup>32</sup>. Pour les retraités, les délégations allemande et française au sein du groupe « Droits spéciaux des citoyens », en juillet 1989, exprimaient la crainte qu'une « personne bénéficiant d'une pension dans un État membre ne [disposât] pas en fait de moyens suffisants pour subvenir à ses besoins dans un autre État membre jouissant d'un niveau de vie plus élevé, ce qui la mettrait à charge du régime d'assistance sociale du pays d'accueil »<sup>33</sup>. La délégation belge au sein du Coreper, en octobre 1989, soulignait que même une personne disposant de ressources supérieures au niveau de l'assistance sociale de l'État d'accueil pouvait ne pas être en mesure de couvrir les coûts d'un séjour d'une personne dans une maison de repos<sup>34</sup>. La délégation britannique, qui s'inquiétait de la capacité également du titulaire du droit de séjour de subvenir aux besoins des personnes à sa charge<sup>35</sup>, souhaitait « laisser aux États membres une certaine marge pour fixer le niveau des ressources » requises<sup>36</sup>. La crainte des États d'immigration de coûts induits par le droit de séjour généralisé bloquait encore les négociations sur la citoyenneté européenne au sein du Conseil. L'aboutissement de ces négociations demeurerait donc incertain.

## L'achèvement des négociations à partir de 1990

Il fallut les inquiétudes pour la sécurité de l'Europe occidentale créées par l'effondrement du bloc de l'Est pour engendrer un accord franco-allemand sur la réalisation d'une citoyenneté européenne. L'épisode de la fin de la guerre froide fut caractérisé par l'acuité du problème de sécurité

---

32 ACCUE, Liste Rouge 2381, *op. cit.* 8429/89 DS 19, résumé des travaux du groupe des attachés Droits spéciaux des citoyens des 5 et 6 septembre 1989.

33 *Ibid.*, 8361/89 DS 18, note du groupe Droits spéciaux des citoyens en date du 25 juillet 1989.

34 *Ibid.*, 9663/89, compte rendu de la réunion du Coreper du 31 octobre 1989.

35 *Ibid.*, 8361/89 DS 18, *op. cit.*

36 *Ibid.*, 9663/89, *op. cit.*

de l'Allemagne, alors qu'elle réalisait la Réunification et que les décisions devant être prises à Moscou demeuraient imprévisibles. Déjà dans les mois qui suivirent la chute du Mur, la France et la RFA manifestèrent une plus grande volonté de dépasser les obstacles à la création d'une citoyenneté européenne. À la fin du mois de mars 1990, le chancelier Kohl proposa l'ouverture d'une conférence intergouvernementale sur l'Union politique, parallèlement à celle déjà prévue sur l'Union économique et monétaire. Une réunion spéciale du Conseil européen fut convoquée pour le 28 avril. Dans leur message conjoint au président en exercice du Conseil européen, en date du 18 avril 1990<sup>37</sup>, le chancelier Kohl et le président Mitterrand précisèrent le contenu de cette union politique. Ils rappelaient les thèmes à l'ordre du jour : « L'unification allemande et ses conséquences pour la Communauté, les relations de la Communauté avec les autres pays européens, notamment les États d'Europe centrale et orientale ». Dans ce contexte d'instabilité internationale, qui pouvait avoir des conséquences de la RFA et des autres pays de la CEE sur la sécurité, le message conjoint soulignait les objectifs de l'Union politique : en particulier définir et mettre en œuvre « une politique étrangère et de sécurité commune » (PESC) et, parallèlement, « renforcer la légitimité démocratique de l'Union ». Dans son intervention sur l'Union politique au Conseil européen de Dublin, le 26 juin 1990, le président Mitterrand exprimait une logique identique. Il considérait comme nécessaire « une expression politique qui explique et justifie toute une série d'engagements ». L'unité de vue politique ainsi créée devait porter prioritairement sur « le domaine de la politique extérieure et, ensuite de la sécurité »<sup>38</sup>. Selon le président Mitterrand, les principaux objets étaient « l'avenir de l'Europe et sa sécurité (Alliance atlantique, CSCE, avis USA, URSS) »<sup>39</sup>. Les bouleversements à l'Est ravivaient donc pour la France et surtout la RFA la nécessité d'une politique de sécurité européenne, ce qui présupposait de créer consensus et cohésion dans la population, ce à quoi l'Union politique devait contribuer.

37 [[http://www.cvce.eu/obj/message\\_conjoint\\_de\\_francois\\_mitterrand\\_et\\_helmut\\_kohl\\_paris\\_18\\_avril\\_1990-fr-89369c53-5d93-4e56-8397-825ca92c86f5.html](http://www.cvce.eu/obj/message_conjoint_de_francois_mitterrand_et_helmut_kohl_paris_18_avril_1990-fr-89369c53-5d93-4e56-8397-825ca92c86f5.html)].

38 AN, archives de Caroline de Margerie, 5 AG 4 / CDM 18, dossier 4, conférence de presse du Président de la République à l'issue du Conseil européen de Dublin, 26 juin 1990.

39 *Ibid.*, intervention du Président de la République au Conseil européen de Dublin (25 et 26 juin 1990) sur l'Union politique.



Ce fut dans ce contexte que les négociations sur le droit de séjour généralisé dans la Communauté pour les ressortissants des États membres aboutirent. Le Conseil des ministres de la CEE adopta le 28 juin 1990 trois directives sur le droit de séjour des étudiants, des personnes ayant cessé leur activité professionnelle et des autres inactifs<sup>40</sup>. Ces directives reprenaient les préoccupations des États d'immigration. Les étudiants bénéficiant du droit de séjour ne pouvaient accéder par ce seul fait aux bourses pour étudiants dans l'État membre d'accueil, ce qui limitait les engagements financiers de ce dernier. La proposition de la Commission de prise en charge de l'étudiant par l'aide sociale en cas de nécessité ne fut pas reprise. Le droit de séjour était, dans les trois directives, subordonné à la preuve de moyens d'existence suffisants et il prenait fin dès lors que cette condition n'était plus remplie. Une assurance-maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil était également nécessaire. Néanmoins, l'achèvement de la négociation fut facilité par des concessions des États d'immigration, alors qu'ils souhaitaient, pour des raisons politiques, voir le dossier du droit de séjour généralisé aboutir. La preuve de moyens de subsistance suffisants pouvait être faite par simple déclaration du bénéficiaire du droit de séjour, par laquelle il s'engageait à ne pas être une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil. Les ressources étaient considérées comme suffisantes dès lors qu'elles étaient supérieures au niveau en deçà duquel une assistance sociale pouvait être accordée par l'État membre d'accueil à ses ressortissants. Les membres de la famille du bénéficiaire du droit de séjour étaient couverts par les directives, même lorsqu'ils ne possédaient pas la nationalité d'un État membre.

Le Conseil européen de Dublin<sup>41</sup> définit plusieurs chapitres en lien avec l'Union politique, dont un intitulé « Unité et cohérence de l'action de

---

40 Pour ce paragraphe : 1) ACCUE, Liste Rouge 2385, dossier concernant la directive 90/364/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour, 1/2, directive du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour ; 2) ACCUE, Liste Rouge 2387, dossier concernant la directive 90/365/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, 1/2, directive du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle ; 3) ACCUE, Liste Rouge 2381, *op. cit.*, directive du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour des étudiants.

41 ACCUE, Liste Rouge 62273, conférence intergouvernementale sur l'Union politique convoquée suite à la session du Conseil européen de Dublin les 25–26 juin 1990, 1/8, 21 septembre 1990. 8724/90 UP 1 REV TRAT 12, note de la Présidence.

la Communauté sur la scène internationale » et un autre sur « l'objectif général de l'Union politique », dans lequel était incluse la réflexion sur la citoyenneté communautaire. Suite à la crise du Golfe, dès septembre 1990, les représentants personnels des ministres des Affaires étrangères, chargés de donner suite aux conclusions du Conseil européen de Dublin, estimaient que « les citoyens de la Communauté, quel que [fût] leur État membre d'origine, [devaient] pouvoir bénéficier de la protection des missions diplomatiques de tout État membre lorsqu'ils se [trouvaient] en dehors de la Communauté ». Parallèlement à ces prises de position, la pression des États méditerranéens de la CEE pour parvenir à une citoyenneté européenne ne fit que croître avec les premières concessions franco-allemandes. Un mémorandum du gouvernement grec du 15 mai 1990 demandait une citoyenneté européenne, en mettant l'accent sur « le droit de vote aux élections communales et européennes »<sup>42</sup>. Une note du gouvernement espagnol du 24 septembre 1990, intitulée « Vers la citoyenneté européenne », la définissait par « la libre circulation pleine et entière, le libre choix du lieu de résidence et la libre participation à la vie politique dans le lieu de résidence ». Pouvaient s'y ajouter « un degré plus élevé d'assistance et de protection diplomatique et consulaire », ainsi que, dans un lien encore plus direct avec la PESC, des « obligations comme le service militaire ou un service équivalent effectué dans n'importe quel pays de l'Union »<sup>43</sup>. Une note de la présidence italienne aux ministres des Affaires étrangères des États membres, en octobre 1990, précisait que « la politique en matière de relations extérieures et de sécurité ainsi que la citoyenneté de la Communauté [...] [constitueraient] les composantes fondamentales de l'Union »<sup>44</sup>. La citoyenneté européenne n'était ainsi pas distincte de la politique de sécurité. Elle en était un élément fondamental de la crédibilité, comme l'exprimaient plusieurs représentants des ministres des Affaires étrangères en novembre 1990<sup>45</sup>. Dans son mémorandum du 30 novembre 1990, le gouvernement portugais estimait aussi que la citoyenneté

---

42 Reproduit dans *The Intergovernmental Conference on Political Union : Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, éd. par Finn Laursen et Sophie Vanhoonacker, Maastricht, European institute of public administration, 1992, p. 277.

43 ACCUE, Liste Rouge 62273, *op. cit.* 9233/90 ADD 1 REVTRAT 16, annexe 7.

44 *Ibid.*, 2 octobre 1990. 8724/1/90 REVTRAT 12.

45 *Ibid.*, 30 novembre 1990. 10356/90 REVTRAT 18, note du Secrétariat général du Conseil au Conseil Affaires générales du 4 décembre 1990.

européenne devait comprendre « un droit de libre circulation et un droit de vote aux élections communales et européennes »<sup>46</sup>.

L'accord de l'Allemagne et de la France à la création d'une citoyenneté européenne intervint par le message commun du chancelier Kohl et du président Mitterrand du 6 décembre 1990 au président en exercice du Conseil européen<sup>47</sup>. Dans leur message du 18 avril, ils n'avaient fait que mentionner l'objectif de « renforcer la légitimité démocratique de l'Union ». Ils présentèrent alors leurs propositions sur cette question, en commençant par « la citoyenneté européenne » : « Le traité devrait définir les fondements et conditions de l'instauration d'une véritable citoyenneté européenne, en particulier sur la base des propositions faites par le gouvernement espagnol ». Leur message faisait référence aux « bouleversements en Europe ». La contrepartie de cette acceptation de la citoyenneté européenne était alors, en réponse à ces événements, un renforcement de la PESC. Des domaines prioritaires d'action commune, qui intéressaient la sécurité de l'Allemagne et de la France, étaient définis : « les relations avec l'URSS et les pays d'Europe centrale et orientale, la mise en œuvre des conclusions du Sommet des 34 et des suites du processus CSCE, les négociations de désarmement, les relations avec les pays riverains de la Méditerranée ». Surtout, et c'était la nouveauté essentielle expliquant l'acceptation de la citoyenneté européenne, le chancelier Kohl et le président Mitterrand prévoyaient, dans ce message du 6 décembre, que la politique de sécurité commune « mènerait à terme à une défense commune ». La citoyenneté européenne s'intégrait dans le projet d'une politique étrangère européenne et d'une défense européenne, en constituant la base civique nécessaire à ces politiques.

La citoyenneté définie entre les États membres de l'Union européenne reçut un contenu lié à ce projet de sécurité<sup>48</sup>. La citoyenneté de l'Union était définie dans le traité de Maastricht par le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres et par le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections au Parlement européen dans l'État membre de résidence. Cette amorce d'égalité civique en matière de séjour et de suffrage était complétée par une protection diplomatique et

---

46 Reproduit dans, *The intergovernmental conference*, 1992, *op. cit.*, p. 304 *sq.*

47 [[http://www.cvce.eu/obj/message\\_conjoint\\_de\\_francois\\_mitterrand\\_et\\_helmut\\_kohl\\_paris\\_6\\_decembre\\_1990-fre0df114a-728b-4fd8-9b24-394878bc0b5d.html](http://www.cvce.eu/obj/message_conjoint_de_francois_mitterrand_et_helmut_kohl_paris_6_decembre_1990-fre0df114a-728b-4fd8-9b24-394878bc0b5d.html)].

48 Pour ce paragraphe : *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 224, 31 août 1992, traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992.

consulaire dans les pays tiers. Pour finir, le corps civique européen restait structuré nationalement. Seule la nationalité d'un État membre donnait accès à la citoyenneté de l'Union. Bien que la citoyenneté comprenne normalement des droits et des devoirs, la citoyenneté européenne ne comprenait que des droits, les devoirs du citoyen restant définis au niveau national<sup>49</sup>. Cette structuration nationale du corps civique européen était parallèle à l'organisation encore nationale dans l'UE de la défense militaire. La citoyenneté visait alors seulement à créer un statut facilitant la convergence des politiques étrangères et de sécurité nationales. En vertu de l'article J.1 du traité de Maastricht, les États membres devaient appuyer « activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle », ils devaient s'abstenir de toute action « susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales ». Le statut unifiant de citoyen de l'Union devait contribuer à cette solidarité et à cette cohérence. Néanmoins, à terme, le traité envisageait, dans son article J.4 que la PESC « pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Le caractère évolutif de la PESC était à son tour parallèle au caractère évolutif de la citoyenneté de l'Union, susceptible, en vertu du traité, d'être complétée par le Conseil, pour inclure, par exemple, comme l'avait suggéré la note espagnole, une obligation de service militaire.

### Conclusion (avec saut de lignes)

On a donc montré que le projet de citoyenneté européenne progressa parallèlement aux problèmes de sécurité de l'Allemagne et à sa volonté de faire émerger au plan européen une politique étrangère commune, voire une défense commune. On a aussi montré que la citoyenneté et une politique étrangère et de défense commune sont liées : la politique étrangère suppose une cohésion populaire ; il en est encore plus ainsi dans le cas d'une défense commune. Le lien civique ne peut être solide que si l'entité responsable de la politique étrangère et de la défense assure parallèlement aux citoyens des droits qui améliorent leur condition. Ces droits sont de deux types. Il s'agit d'abord du droit de faire valoir ses revendications dans la vie politique. Les individus ne peuvent développer une loyauté vis-à-vis de l'Union européenne s'ils perdent ce droit en quittant le territoire de leur État. Par ailleurs, il s'agit d'un droit d'accès à l'assistance. La solidarité collective est le contrepoint nécessaire des obligations militaires du

---

49 Carlos Closa, « Citizenship of the Union and nationality of Member States », *Common Market Law Review*, 1995, n° 32, p. 509.

citoyen. Sur ces deux types de droits cependant, comme on l'a montré, la citoyenneté européenne est partielle, puisque les droits de vote et d'éligibilité sont limités aux élections locales ou européennes et puisque le droit d'assistance n'est pas général, l'exigence de ressources suffisantes devant faire en sorte que les ressortissants des autres États membres ne tombent pas à la charge de l'assistance sociale dans leur État de résidence.