

Vers la citoyenneté européenne

Contribution de Claudine Pruvost

Ce document a été réalisé avec l'aide de l'ouvrage de **Monsieur Tony VENABLES** :
« Vers un citoyen européen » aux éditions Charles Léopold Meyer.

Dans la première partie de son livre, l'auteur montre que, « grâce à un nombre grandissant de dispositions dans les traités, de normes et de pratiques la citoyenneté européenne est parvenue au stade d'une base saine pour l'élaboration d'une approche holistique ». Cela recouvre les perspectives historique, juridique et pratique.

La seconde partie s'attache aux droits, à l'engagement et à la confiance des citoyens européens. Dans la conclusion, les réformes sont présentées sous la forme d'un plan d'action en 12 points.

Dans les pages que j'ai rédigées après avoir lu et relu le livre de référence, il y aura donc des éléments historiques, juridiques, pratiques et de très nombreuses interrogations. Les messages d'espérance sont constants. La société civile est appelée pour renforcer la démocratie et gagner en universalité.

J'ai sollicité et obtenu les autorisations de Monsieur Tony Venables et des éditions Charles Léopold Meyer pour la diffusion de ce travail. Je les en remercie vivement.

Un petit historique

1993 : La citoyenneté européenne est officiellement introduite dans le traité de Maastricht.

2013 : « Année européenne des citoyens ». On a sensibilisé aux droits européens et lancé un grand débat sur l'avenir de l'Europe ! Viviane Reding, dans son rapport sur la citoyenneté de l'Union, écrit : « La citoyenneté européenne est la pierre angulaire de l'intégration de l'UE. Elle devrait être à l'Union politique ce que l'euro est à l'Union économique et monétaire de 1993 ».

2008 : Année de la crise financière suivie par des années marquées par les questions difficiles et clivantes d'immigration, de demandes d'asile et de terrorisme.

23 juin 2016 : le Brexit.

Tous ces événements appellent à nous questionner sur nos droits et nos devoirs de citoyens nationaux et européens. La conjonction « et » abrite une idée importante, c'est une liaison ouverte qui associe des idées importantes de vérité et de réflexion (Hannah Arendt) qui ouvre à des droits qu'il est possible de faire respecter par un recours devant un tribunal national ou communautaire.

La citoyenneté européenne possède des bases bien avant 1993. Elle puise ses racines dans une évolution cosmopolite silencieuse... C'est à dire qu'elle a eu un commencement et qu'à présent elle demande une approche holistique. Elle s'envisage comme un ensemble ou pas du tout en morceaux épars et c'est très difficile.

Tous les 3 ans, la Commission porte à notre connaissance les activités liées à la citoyenneté européenne et peut faire des propositions soumises à l'approbation du PE (article 25 du TFUE) puis au vote à l'unanimité du Conseil européen. Si les gouvernements se sont montrés de plus en plus frileux depuis Maastricht c'est à la société civile de prendre la relève, de poursuivre de manière dynamique et de cesser de douter en sachant qu'il ne peut s'agir que du long terme.

Une définition : Qu'est-ce que la citoyenneté européenne ? de Robert Bellamy en 2008

Il n'y a pas d'égalité civique sans citoyenneté. Celle-ci se traduit par l'appartenance à une communauté politique dans laquelle tous les citoyens peuvent déterminer les conditions de la coopération sociale sur une base égalitaire. Non seulement ce statut garantit une jouissance égale des biens collectifs fournis par cette communauté politique mais il implique le devoir aussi égal de développer ces biens, y compris celui-là même de la citoyenneté démocratique ».

De nouveaux droits sont-ils possibles ? Oui car la liste est incomplète : citons l'égalité des sexes et des rémunérations, l'accès aux documents administratifs, la protection du consommateur, la protection de l'environnement, de la santé publique, la protection sociale...

Le monde change par les réseaux sociaux, les voyages, les classes sociales plus instruites et qui partageront de plus en plus les mêmes questions en vue des mêmes actions locales ou globales. C'est un changement radical en perspective qui demandera une citoyenneté commune et **des réformes institutionnelles**. La responsabilité partagée dans la citoyenneté européenne est un outil fabuleux pour lutter contre la montée des nationalismes.

Que se passe-t-il avec la Commission 2014-2019 ?

Que fait Frans Timmermans Vice-président et successeur de Viviane Reding ? Est-il rassembleur de tout ce qui concerne la citoyenneté européenne auprès des autres Vice-présidents ? Au Parlement européen, les responsabilités sont éparpillées. Les organisations de la société civile, les OSC, ont peu d'interlocuteurs dans les institutions de l'UE en matière de citoyenneté européenne et peu de moyens. Le programme « L'Europe pour les citoyens » est le plus faible des programmes avec 25 millions d'euros par an. Le sujet est sous-estimé, peu visible et il n'y a pas de solution rapide.

L'approche groupée est en train de voir le jour et laisse entrevoir des avancées.

Quelques éléments pour s'en convaincre et aller de l'avant :

- le statut (inachevé) de citoyen européen indispensable pour faire valoir des droits ;
- la création de la sphère publique européenne ;
- les programmes d'information et d'apprentissage européen permanent ;
- le guichet unique auprès duquel chacun peut obtenir une première réponse aux questions ;
- la mise en place de « Europe Direct » et de 800 points d'information ;
- la mise à disposition de guides détaillés sur le site « L'Europe est à vous » ;
- toutes les informations sur le site « Europa » ;
- l'évolution d'une législation plus généraliste. La directive 2004/38 fait évoluer la liberté de mouvement des travailleurs puis celle des citoyens de l'Union et de leur famille en rassemblant neuf éléments distincts de la législation précédente ;
- la reconnaissance des qualifications professionnelles, des droits à la sécurité sociale ...

Nous sommes parvenus à l'aube de pouvoir bâtir une citoyenneté européenne holistique. Les décideurs de l'UE ont besoin des fortes convictions et du rassemblement de la société civile, des universitaires et des décideurs politiques pour la poursuite de cet objectif à long terme (une génération sera probablement nécessaire).

Comment se font les avancées progressives de la citoyenneté européenne?

1- Par les traités européens et les recours en justice

Les droits sont accordés aux Etats et aussi aux personnes. Il y a prévalence du droit communautaire identique pour tous les Etats membres : celui-ci ne peut être remis en cause par des lois nationales ultérieures. On peut poursuivre en justice son propre gouvernement et demander réparation du préjudice. L'acquis communautaire ou législation européenne ce sont 100 000 pages de réglementation que chaque Etat doit appliquer, sinon il questionne la Cour de justice de l'UE de Luxembourg. Le concept de citoyenneté européenne a progressé grâce aux arrêts de justice de l'UE : les médiatiser davantage formerait les citoyens.

2- Par les citoyens

Ce sont eux qui ont besoin d'être considérés en priorité et le rôle du Conseil européen est primordial pour le dire. Plus que de collaboration entre Etats, les citoyens ont besoin de rapprochement et ceci sous-tend la construction européenne. « Ceci signifie que les droits et les libertés fondamentales y compris les droits économiques et sociaux soient reconnus et protégés » dit Léo Tindemans en 1975. Dix ans plus tard, un 2^{ème} rapport illustre des évolutions remarquables quant à la libre circulation, au drapeau, à l'hymne, à la jeunesse... La leçon de l'histoire au sujet de l'**Europe des citoyens** est qu'il faut persévérer même après un échec. Dans l'exemple de Schengen il y a 5 Etats au départ et 26 actuellement et surtout un accord du même nom qui se révèle une extension des droits politiques liée à la citoyenneté européenne. Les citoyens européens ont plus de droits qu'ils ne le pensent. Ils ont voix au chapitre. Les députés au Parlement européen aimeraient davantage entendre les citoyens et pas seulement les lobbys. On pourrait, entre les élections, organiser cette relation plus systématiquement entre les députés et les citoyens. Les institutions européennes sont assez accessibles et l'action citoyenne peut se faire par les associations, par les consommateurs sur des questions de changement climatique, de tabagisme, de politique étrangère...

3- Par la liberté de circuler au sein de l'UE

La liberté « de voyager, d'étudier et de travailler partout dans l'UE » est parmi les réalisations les plus citées et les plus populaires dans des sondages eurobaromètre 2015.

Les sondés ajoutent que c'est bon pour l'économie de leur pays.

Le marché intérieur repose sur liées entre elles : des personnes, des marchandises, des services, des capitaux et c'est la base des traités, de la législation et de la politique européenne. La liberté de circuler dans les Etats membres est le 1^{er} droit accompagnant la citoyenneté européenne. Cet héritage doit être défendu pour les jeunes générations, pour faire face aux besoins de travailleurs d'une Europe vieillissante et pour parer aux chocs entre les pays de la zone euro.

Ce dispositif gagnant-gagnant est devenu une question sensible en 2014 lors des dernières élections européennes et en 2016 lors du référendum britannique. Pourquoi ?

- la crise économique et financière a vu la montée des eurosceptiques ;

- les élargissements de 2004 et 2007 ont amené des germes de discorde entre les travailleurs ;

la libre circulation connaît des disparités non anticipées surtout pour les citoyens les plus vulnérables. En fait, la liberté de circulation n'est pas absolue : des obstacles existent : une

assurance maladie et des ressources suffisantes sont exigées après 3 mois passés dans un Etat membre pour ne pas être à la charge de celui-ci.

- l'amalgame avec l'immigration mal gérée est dommageable pour le discours politique ;

La mobilité est plus répandue qu'on ne le dit et les décideurs politiques doivent se rendre compte qu'il s'agit d'une population importante, hétérogène qui nécessite des traitements divers : ce sont des travailleurs, des étudiants, des chefs d'entreprise, des chercheurs, des familles dont l'Europe est à l'origine et des enfants de ces couples, des retraités, des touristes. Les statistiques sont difficiles, Eurobaromètre en 2013 avance les chiffres de 15 à 20 millions pour la circulation des citoyens européens et de 21 millions de personnes de pays tiers dans l'UE.

Quels avantages et quelles difficultés pour la mobilité professionnelle ?

- Des avantages : les offres d'emplois, l'apprentissage des langues, les échanges culturels...

- Des propositions : parrainages, amélioration de Eures, utilisation des fonds structurels et d'investissement (priorité pour les demandeurs d'asile et les migrants), création d'un fonds de solidarité, diffusion des réussites. Le sujet est prioritaire pour le prochain cycle 2020.

- Des obstacles : « fake news » telles que « le tourisme de prestations », les mariages de complaisance pour lesquels il y a peu de preuves et beaucoup d'exagérations.

- Les problèmes : la fuite des cerveaux et la perte de travailleurs qualifiés dans des infrastructures.

- Les diabolisations : le plombier polonais, « l'affaire des Roms ».

- L'espace Schengen et sa survie.

- Les quotas pour l'immigration : en-Suisse une initiative populaire directe très contraignante a été votée en 2014.

- Le Brexit et quelles conséquences dans les 2,4,10 ans à venir ?

Quel avenir pour la citoyenneté européenne ? Si populaire, si contestée et dont le soutien reste superficiel du côté des institutions

Comment la rendre plus accessible et la reconnaître en 1^{ère} citoyenneté transnationale de l'ère moderne par les citoyens autres que les jeunes et les plus éduqués ?

Comment faire comprendre qu'il n'y a pas d'égalité civique sans citoyenneté ?

Comment exprimer son impact autrement que par des sondages d'opinion, des enquêtes sociologiques avec des réponses politiquement correctes ?

Comment instaurer d'autres processus participatifs paneuropéens s'impliquant par des groupes représentatifs des Etats membres ?

Comment faire avancer le fait que la citoyenneté européenne complète la citoyenneté nationale et ne s'y substitue pas ?

La citoyenneté nationale est toujours le facteur prédominant à partir duquel on pourra franchir les étapes pour vivre et travailler dans un autre Etat membre ; la dimension européenne n'opère jamais indépendamment du statut national.

Quid de la carte de citoyen européen ?

Un système européen de Sécurité sociale s'impose avec un vrai marché du travail européen.

Quelles nouvelles approches en matière d'éducation à la citoyenneté en ce XXI^{ème} siècle ?

A-t-on assez suffisamment fortifié la dimension européenne de la citoyenneté pour qu'elle résiste aux crises et au populisme qui balaye l'Europe ? Une plus grande transparence est demandée et sera de plus en plus exigée aux lobbys.

2001 convention et déclaration de Laeken : désormais on parle de citoyens de l'Europe.

Pour beaucoup, il ne peut y avoir de citoyenneté européenne en absence d'un Etat.

L'UE est jeune et d'une grande complexité

L'architecture de l'UE ne ressemble à aucune autre : on y trouve des structures fédérales et des structures intergouvernementales. C'est un schéma associant :

- des compétences exclusives ;
- des compétences partagées avec les gouvernements nationaux ;
- des compétences d'appui dans lesquelles l'UE ne peut intervenir que pour soutenir ou coordonner.

Les Initiatives Citoyennes Européennes ICE sont recevables à condition d'avoir une base juridique dans le traité. Le citoyen européen se doit d'être au clair avec l'étendue et les limites des compétences de l'UE ... Sa présence est insuffisante et cependant indispensable dans les consultations publiques. Les délibérations citoyennes doivent être reconnues comme nouveau pilier des décisions de l'UE.

La charte des droits fondamentaux introduite lors du traité de Lisbonne est contraignante.

L'intergouvernemental permet-t-il de cacher les pouvoirs que s'accordent les Etats et le fait qu'ils puissent laisser les citoyens dans l'ignorance et renforcer la notion de leur impuissance ?

Revenant sur l'éducation, on prend toute la mesure de son importance dans le temps de formation des élèves, des collégiens, des lycéens, des étudiants et bien plus encore pour les dirigeants, les entrepreneurs, les salariés, les demandeurs d'emploi, les syndicalistes, les retraités... Pour tous et tout au long de la vie.

En ce début du XXIème ?

Les événements politiques récents plaident pour une citoyenneté plus large encore et vers un soutien de la société civile s'étendant au-delà de l'UE. C'est un volet du défi qui valoriserait l'importance de l'UE et qui questionne nos valeurs européennes. Le monde nous demande de les mettre davantage en évidence. La définition la plus large et la plus ambitieuse est celle de la Charte des droits fondamentaux de l'UE la plus rassembleuse et la plus prometteuse pour l'avenir.

Divers éléments touchent aux droits des citoyens européens et demandent des changements de culture pour la Commission, pour les institutions, pour les Etats membres, pour les citoyens : on peut citer quelques exemples

- la situation politique en Hongrie et en Pologne et la Commission qui enquête dans ces pays ;
- la sécurité sociale et les prestations familiales surtout depuis 2008. Des difficultés nouvelles sont apparues pour les plus vulnérables ;
- le regroupement familial (familles mixtes) et l'immigration ;
- les différents droits des familles et les différents statuts civils. La jurisprudence a statué sur le nom accordé à certains enfants).

Dans son livre « Vers un citoyen européen » Tony Venables recommande :

- 1- Plutôt prévenir que guérir.
- 2- Un guichet unique dans chaque Etat membre pour résoudre rapidement les problèmes.
- 3- L'action collective des citoyens.

4- Une procédure d'application accélérée.

5- Un fonds de solidarité pour la libre circulation. La contribution se ferait par le pays d'origine, par le pays hôte et par le budget de l'UE à parts égales. Le fonds pourrait permettre de préparer les citoyens de l'UE avant leur départ.

6- Autoriser tous les citoyens résidant dans d'autres Etats membres à voter aux élections nationales. Les droits politiques sont les plus emblématiques de la citoyenneté.

7- Etendre la citoyenneté européenne aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans l'UE. La suppression de la distinction entre citoyen et résident combattrait plus efficacement le racisme et la xénophobie (revoir la déclaration du Conseil européen de Tampere en octobre 1999).

Comment faciliter les rapports des citoyens et des institutions européennes ?

Quelques réponses :

- Création du poste de médiateur européen en 1993.
- Possibilité d'accès facilité aux documents et plus de liberté d'information.
- Registre de transparence et vérifications. Conséquence : ceci a influencé les pratiques nationales.
- Règlementation du lobbying : discours de JC-Juncker en 2014.
- Renforcement de la culture de la consultation et du dialogue : le site « L'Europe est à vous ». est un outil remarquable
- Consultations à proposer dans les langues officielles et pas uniquement en anglais.
- Devoir de consultation à instaurer au Parlement européen, au Conseil des ministres et dans les Etats membres pour parler de leurs prises de position sur la politique et à la législation européennes.
- Les citoyens peuvent faire pression auprès de leurs députés et participer aux audiences publiques.
- Le point de départ des réformes fut « Le livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001. Souhaitons un nouveau livre blanc du XXIème siècle en y ajoutant la force des réseaux sociaux.

Développer la citoyenneté européenne en renforçant la démocratie participative et représentative transnationale et créer une sphère publique européenne

La démocratie participative peut-elle rapprocher l'UE de ses citoyens ?

Un « OUI » prudent ...

Après l'échec de 2005, la Commission a mis en place le plan 3D (Démocratie, Dialogue, Débat) avec des consultations citoyennes dans tous les Etats membres. La communication de suivi de la Commission a prouvé que la démocratie participative sur des questions en rapport avec l'Europe est possible au niveau local, régional, national, transnational sur le plan qualitatif et sur le plan logistique (2008). Le plan D a cessé en 2009 au changement de Commission.

Il existe un large éventail de techniques pour aborder soit de façon large ou de mode plus restreint des questions politiques précises. Les questions de budgétisation sont plus adaptées au niveau local et permettent d'impliquer les citoyens dans l'utilisation des fonds européens. Une législation est nécessaire pour sélectionner les participants et il faut réfléchir en matière de renouveau des processus démocratiques. Des questions à se poser :

- 1- Les citoyens européens sont-ils suffisamment motivés et compétents ?
- 2- Les décideurs de l'UE vont-ils les écouter ?
- 3- Les pratiques participatives sont-elles connues de tous et enseignées aux jeunes générations ?

Des initiatives citoyennes européennes ICE (règlement 2011 et entrée en vigueur 2012)

Peu de succès dans l'état actuel : 22 lancées en 2011, 18 en 2012, 8 en 2013, 1 en 2015.

Elles doivent être réformées de façon substantielle. Les citoyens peuvent proposer une loi

européenne dans le cadre des attributions de la Commission ce qui leur confère le même droit que le Parlement européen c'est à dire celui de faire des propositions d'ordre du jour et de lancer des initiatives avec 1 million de signatures (0,02%) de la population européenne totale, 7 pays ou plus, durant une année...etc.

Ecueil de taille : il incombe au citoyen européen de trouver les ressources nécessaires pour l'ICE. Les partis politiques pourraient-ils lancer une campagne de soutien à l'une ou l'autre de ces initiatives ? Les verra-t-on à l'œuvre pour les élections de 2019 ?

Rendre les futures élections au Parlement européen plus populaires et plus européennes

Les campagnes sont restées essentiellement nationales et ont eu souvent un rôle ambigu pour les électeurs qui peuvent saisir dans ces élections le moyen de soutenir ou de renforcer leur propre gouvernement. Inversement la politique européenne peut s'inviter dans les élections nationales et les dernières le montent bien. Les élections de 2014, avec une participation faible de 42,54% ont paradoxalement renforcé le pouvoir du Parlement par manque d'informations et accru le sentiment que ce sont les chefs d'Etat qui prennent les décisions. Les participations variables des pays et des générations, les degrés de confiance ou de défiance ont laissé place à la montée des partis nationalistes et eurosceptiques et aux petits partis qui ensemble ont pris 24% des sièges au Parlement européen. On montre que ces derniers sont en contradiction avec la Charte des droits fondamentaux.

Pour les élections de 2019, il est urgent de se concentrer sur la sphère publique commune disposant d'un média commun, d'une langue commune de débat, de moyens financiers .. ; urgent de réfléchir sur les points susceptibles de continuer à faire évoluer les citoyens européens et faire après le vote du Brexit un franc succès pour l'Europe en 2019.

Comment gagner en universalité ? Comment mobiliser une masse critique de citoyens ?

Ce qui manque c'est la bataille pour le contrôle du pouvoir politique et un calendrier politique au niveau européen.

Trois propositions :

- La poursuite de la socialisation des ressortissants de Etats membres.
- Une éducation nettement plus poussée à l'UE et à ses processus politiques est vitale.
- Des pratiques de la gouvernance participative vue à la fois comme un moyen et comme une fin.

Doit-il y avoir un droit d'être informé et éduqué en matière de citoyenneté européenne pour tous les citoyens de l'UE et toutes les personnes résidant dans un Etat membre ?

Le guichet unique source d'informations et de conseils installé sur le site Internet Europa et la plus grande décentralisation sont des progrès des institutions européennes sur le sujet. Il faut des réformes des traités accompagnées d'un engagement politique clair avec un vice-Président de la Commission chargé de la communication et de la citoyenneté européenne ?

Le droit à l'éducation à la citoyenneté européenne relève quelque peu d'une révolution silencieuse dit Tony Venables. Une étude de 2013 dans les Etats membres dégage un certain consensus quant au sens à donner à l'éducation à la citoyenneté avec en général quatre aspects : la politique, la réflexion critique et l'analyse, les comportements et les valeurs, la participation active.

L'approche holistique est plus que jamais nécessaire. Si on dégage les deux thèmes les plus pertinents on cite les langues et l'histoire européenne.

Selon Kuhn, « Les pratiques transnationales ont un plus fort impact chez les personnes peu éduquées. Cibler les personnes qui ont quitté l'école trop tôt peut produire un fort rattrapage ».

L'expérience européenne peut être considérée comme une seconde chance.

Pourrait-on envisager « Erasmus pour tous » dans la vie de tout citoyen européen ?

La citoyenneté européenne : quel soutien de la société civile ?

Cette question est difficile quand les personnes sont prises dans une communauté particulière, quand les diversités se fragmentent surtout dans les périodes de crise et développent des structures hybrides à but non lucratif inspirées des entreprises sociales. Constituer et assembler des éléments de la société civile se trouve dans le manifeste de 25 pages **de l'Alliance** pour l'année européenne des citoyens et dans le **Pacte citoyen** de 100 pages produit par Alternatives européennes. Ce sont des pas vers une citoyenneté égalitaire plus inclusive.

Un mouvement de la société civile en faveur de la citoyenneté européenne pourrait voir le jour si celle-ci est abordée sous plusieurs angles différents et ceci est dépendant aussi « d'une socialisation plus poussée » des citoyens européens.

Conclusion

La citoyenneté européenne peut, si elle est mieux définie et mieux accompagnée, être un contrepoids naturel et sérieux à l'eurosepticisme et à la montée des nationalismes.

Il faut comprendre qu'elle est constituée de nombreux éléments interdépendants.

On retiendra, ce que reprend Tony Venables l'auteur de l'ouvrage support de ce document, les trois composantes de la citoyenneté à savoir : « les droits, la participation, le sentiment d'appartenance qui s'envisagent ensemble ou pas du tout ». Le guichet unique de la Commission va en ce sens.

« Avec un ambitieux programme de réformes, une citoyenneté européenne à plus grande échelle peut avoir pour effet de faire perdurer une Union européenne différente » conclut Monsieur Tony Venables.

Le 31 août 2017

Claudine Pruvost