

L'invention du citoyen européen

Étienne Pataut

C'est à la Cour européenne de justice que se construit la « citoyenneté communautaire ». Arrêt après arrêt, décision après décision, la Cour confère des droits aux ressortissants européens, et un peu plus de substance à l'Europe politique.

La charge symbolique est énorme, le nombre d'études est impressionnant ; pour autant, la citoyenneté européenne, qui fait l'objet de tant de sollicitude, est encore à la recherche d'un contenu juridique précis. Solennellement consacrée par le traité de Maastricht de 1992, elle fait l'objet de fort peu de textes légaux. Surtout, ces textes, à première lecture, semblent dessiner bien plus un programme d'action un peu vague qu'un régime légal spécifique. Qu'on en juge.

L'innovation principale du traité de Maastricht avait consisté en l'adoption d'un nouveau traité sur l'Union européenne¹. Celui-ci a incontestablement fait franchir une nouvelle étape au processus d'intégration communautaire, en quittant la seule méthode d'harmonisation économique progressive, pour s'aventurer sur les terres beaucoup plus politiques de la défense, des affaires étrangères, de la justice et de la promotion des droits fondamentaux.

Le citoyenneté communautaire est un élément important de cette évolution, aussi les gouvernements d'Europe se déclarent-ils, dès le préambule du traité UE, « résolu à établir une citoyenneté commune aux ressortissants de leur pays » qui a vocation, affirme l'article 2,

¹ On rappellera très brièvement que depuis l'accord de Maastricht, l'Europe communautaire est régie principalement par deux traités, le « Traité sur l'Union européenne » (Traité UE) et le « Traité instituant la communauté européenne » (Traité CE). L'accord récent, couramment appelé « Traité de Lisbonne », conduira à remplacer ces deux textes par deux autres, l'un intitulé « Traité sur l'Union européenne », l'autre « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

à « renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres ». Le projet est grandiose – le détail oblige toutefois à en rabattre quelque peu.

La partie du traité CE consacrée à la citoyenneté de l'Union reste en effet d'une grande prudence. Le lien entre citoyenneté communautaire et nationalité reste tout d'abord indestructible : « Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre ». Le filtre national joue donc à plein et d'autant plus fortement que, en l'absence de compétence communautaire, chaque État membre reste totalement libre de déterminer les conditions d'accès à sa propre nationalité². L'octroi de la citoyenneté communautaire n'est donc pas autonome, et la population des citoyens communautaires est strictement la somme des ressortissants des vingt-sept États membres.

Bridée du côté de ses conditions d'octroi, la citoyenneté communautaire reste aussi très modeste sous l'angle de son contenu juridique. Très concrètement, en effet, les citoyens communautaires se voient reconnaître quatre droits spécifiques : la libre circulation au sein de l'Europe (article 18) ; le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence (article 19) ; le droit de bénéficier de la protection diplomatique de tout État membre (article 20) ; le droit de pétitionner devant le Parlement européen (article 21). Le premier de ces droits, pourtant, était déjà largement consacré : c'est même une des réalisations essentielles de la construction européenne que d'avoir assuré une liberté de circulation des personnes en son sein. Les trois autres, pour leur part, pour n'être pas dépourvus d'importance, restent quand même suffisamment modestes pour que l'on puisse douter que la citoyenneté communautaire se traduise par l'élaboration d'un statut politique particulier. Aussi était-il permis d'estimer que, finalement, l'apport de la citoyenneté communautaire était avant tout symbolique. Un symbole important, certes, essentiel même, mais juste un symbole, justifiant jusqu'à un relatif désintérêt des juristes³. L'affirmation – celle de l'existence d'une nouvelle forme de citoyenneté – valait à elle seule programme d'avenir et argument politique ; elle ne se traduisait pas en revanche en un contenu juridique précis. Coquille disponible mais en quête de contenu, la citoyenneté semblait attendre de nouveaux accords politiques qui auraient pu lui attribuer des conséquences juridiques de plus grande importance.

² Sur la diversité des droits de la nationalité en Europe, voir P. Weil, R. Hansen (dir.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La Découverte, 1999.

³ Voir toutefois, *inter alia*, P. Dollat, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne : enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998 et M. Benlolo Carabot, *Les Fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

Ces accords ne sont pas venus. Si les États membres ont modifié à plusieurs reprises les traités, les dispositions sur la citoyenneté sont en effet restées inchangées et l'entrée en vigueur, que l'on espère prochaine, du traité de Lisbonne ne modifiera pas cet état de fait.

Comme souvent dans l'ordre juridique communautaire, la révolution – car révolution il y a eu – est venue de la Cour de justice⁴. Celle-ci s'est en effet progressivement emparée de la notion de citoyenneté pour lui donner une ampleur d'autant plus insoupçonnée qu'elle n'est pas venue de là où on aurait pu l'attendre. La Cour, tout d'abord, s'est jusqu'ici refusée à intervenir dans les droits étatiques de la nationalité. Les termes de l'article 17 CE sont clairs et la question est politiquement explosive, aussi n'est-il guère étonnant que la Cour ait été d'une grande prudence en la matière, en renvoyant systématiquement au droit national la question de savoir qui est un citoyen communautaire⁵. Elle fait preuve de la même prudence pour les droits politiques attachés à la citoyenneté. Si certaines questions lui sont parfois soumises, notamment en ce qui concerne l'élection au Parlement européen, la Cour n'a guère fait jusqu'ici que procéder à quelques affinements techniques sans grande ampleur sur le fond⁶. L'audace de la Cour s'est donc essentiellement concentrée sur ce qui semblait pourtant le moins important : la libre circulation.

Cette libre circulation des citoyens communautaires était en effet déjà largement en voie d'achèvement au moment de l'adoption du traité de Maastricht. Si elle était au départ réservée aux seuls travailleurs, conformément aux soubassements économiques de la construction communautaire, l'évolution postérieure avait largement élargi cette conception limitée. Trois directives de 1990, tout particulièrement, avaient étendu la libre circulation aux inactifs. Il semblait donc bien que la construction d'une libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne était déjà achevée et ne nécessitait guère de nouvelles interventions de la Cour, sinon à la marge.

C'était sans compter l'exploitation par la Cour des possibilités que recelait l'expression « citoyenneté communautaire ». Elle l'a fait au fil d'une longue série de décisions, qui ne se laisse pas aisément synthétiser, tant elle est difficile à suivre dans chacun

⁴ Sur l'importance de la Cour dans le processus de construction communautaire, voir R. Dehousse, *La Cour de justice des communautés européennes*, Paris, Montchrestien, 1994.

⁵ Voir par exemple CJCE, 20 février 2001, *Kaur*, aff. C-192/99.

⁶ Voir par exemple CJCE, 12 septembre 2006, *Eman et Sevinger*, aff. C-300/04, relatif à la situation au regard des élections européennes de citoyens néerlandais d'Aruba.

de ses méandres. Pour autant, au-delà de la singularité qui affecte nécessairement un droit construit par à-coups et au fil des arrêts, l'unité doit être recherchée dans la farouche volonté de la Cour de donner un sens à sa formule, devenue rituelle, « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres »⁷. Dans cette formule, il faut lire la détermination de la Cour à donner un contenu précis à la citoyenneté communautaire, dans la mesure des moyens qui lui ont été accordés par les textes.

Entrée et séjour

Cette détermination s'est d'abord exercée sur le droit à l'entrée et au séjour. Alors qu'au départ la libre circulation était celle des travailleurs, soit des agents économiques dont on attendait qu'ils construisent au jour le jour le marché intérieur, cette liberté est aujourd'hui généralisée et, surtout, émancipée de son fondement initial. Les citoyens communautaires, du seul fait de cette qualité, bénéficient désormais d'un droit au séjour extrêmement large.

Ce droit au séjour est d'ailleurs sans doute celui qui pose aujourd'hui le moins de difficultés. La construction jurisprudentielle a été partiellement reprise par le législateur communautaire, puisqu'a été adoptée en 2004 une importante directive, dont le titre révèle suffisamment l'ambition : *Directive relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres*. La directive met en place un régime extrêmement libéral qui, à très grands traits, prévoit un droit absolu de libre circulation, un droit de séjour inférieur à trois mois lui aussi absolu, un droit au séjour définitif après cinq ans de résidence et un droit au séjour encadré de façon extrêmement légère entre trois mois et cinq ans. Il s'agit donc bien d'une prérogative directement accordée au citoyen communautaire, indépendamment de toute considération économique ; en effet, comme l'affirmait la Cour, « 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 »⁸.

La citoyenneté communautaire, à cet égard, a puissamment contribué à dissocier la libre circulation et l'activité économique. Ce qui est désormais garanti, c'est la liberté d'aller et de venir du citoyen communautaire sur tout le territoire communautaire ; la fonction

⁷ CJCE, *Grzelczyk*, 20 Septembre 2001, aff. C184/99, point 31.

⁸ CJCE, *Baumbast*, 17 septembre 2002, aff. C-413/99, point 83.

économique initiale de cette liberté, pour n'avoir pas totalement disparu, est désormais passée au second plan.

Bien entendu, cette solution libérale ne concerne que les ressortissants des États membres. Pour autant, à l'occasion, des étrangers extracommunautaires pourront eux aussi en bénéficier. Le mouvement, là encore, est ancien, mais a été modifié en profondeur par l'irruption de la citoyenneté européenne. Depuis fort longtemps, en effet, il est admis que les membres de la famille d'un ressortissant communautaire doivent pouvoir circuler avec eux, même s'ils sont de la nationalité d'un État tiers.

La Cour exige ainsi depuis de nombreuses années que la circulation du travailleur soit assurée dans le respect de certaines exigences de liberté et de dignité. Concrètement, la solution implique que les droits garantis à la famille du ressortissant communautaire soient lus à la lumière du droit à mener une vie familiale normale proclamé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et reconnu par le droit communautaire⁹. Cette solution est désormais elle aussi consacrée dans la directive de 2004.

Ce qui n'y figure pas, en revanche, c'est le contrôle très étroit de la Cour, renouvelé par l'utilisation de la citoyenneté communautaire. L'affaire sans doute la plus emblématique à cet égard est l'affaire *Chen*¹⁰. Il s'agissait en l'espèce d'une jeune chinoise venue au Royaume-Uni où son mari, chinois lui aussi, venait fréquemment dans le cadre professionnel. Elle s'est ensuite maintenue irrégulièrement en Angleterre. Enceinte, cette femme est alors partie pour Belfast, soit sur le territoire du Royaume-Uni mais sur l'île d'Irlande. Or, du fait du droit de la nationalité irlandais, toute personne née sur le territoire de l'île d'Irlande peut acquérir la nationalité irlandaise. De ce fait, la jeune Catherine est irlandaise. Invoquant sa qualité de mère d'un citoyen communautaire, Madame Chen demande alors aux autorités britanniques un titre de séjour de longue durée. Invoquant divers arguments qui, notamment, visent à souligner le caractère frauduleux de la manœuvre de l'intéressée, les autorités britanniques refusent. C'est ce refus qui est contesté et dont la conformité au droit communautaire est soumise à la Cour de justice.

⁹ Voir notamment CJCE, 18 mai 1989, *Commission c. Allemagne*, aff. 249/86; plus récemment, voir, en matière de refus d'entrée de conjoints étrangers de ressortissants communautaires : CJCE, 25 juillet 2002, *MRAX*, aff. C 459/99.

¹⁰ CJCE, *Zhu et Chen*, 19 octobre 2004, aff. C-200/02.

En s'appuyant sur la citoyenneté communautaire, la Cour va donner entièrement raison à la requérante. Elle souligne en effet que la jeune Catherine est une ressortissante irlandaise et, donc, un citoyen communautaire. À ce titre, et même si elle ne bénéficie pas d'un droit au séjour tiré du droit dérivé applicable, l'enfant jouit directement des prérogatives attachées à cette qualité, notamment celle de pouvoir séjourner sur le territoire d'un autre État membre. Le fait que la nationalité irlandaise ait été obtenue grâce à un opportun déplacement en Irlande du Nord est, du point de vue du droit communautaire, non pertinent : les États membres sont seuls compétents pour déterminer qui sont leurs nationaux et, une fois cette nationalité attribuée à une personne, les autres États membres ne sauraient en limiter les effets. Aucun abus de droit n'est donc susceptible d'être reproché à la requérante. Le cas de l'enfant étant réglé, reste celui de la mère. Pour celle-ci, la Cour souligne que le droit au séjour garanti par l'article 18 serait privé de tout effet utile si l'enfant ne pouvait pas se déplacer avec la personne assurant effectivement sa garde. Par ricochet, donc, la mère doit pouvoir bénéficier d'un titre de séjour sur le territoire britannique.

L'histoire de Madame Chen est édifiante parce qu'elle montre à quel point la Cour de justice entend tirer l'intégralité des conséquences de sa propre jurisprudence sur la citoyenneté communautaire. Celles-ci sont incontestablement comprises de façon très extensive puisque la manœuvre sophistiquée qui a été mise en œuvre n'est pas condamnée par la Cour, qui se contente de souligner que les droits découlant de l'accès à la citoyenneté communautaire ne sauraient être limités par un autre État membre. À ce titre, l'accès à la nationalité d'un État membre, quel qu'en soit le moyen, est bien la porte d'entrée pour un statut global, incontestable et susceptible de rejaillir sur une grande partie de la famille du bénéficiaire.

On arrive bien, avec la citoyenneté communautaire, à un droit à l'entrée et au séjour qui se rapproche de la liberté d'aller et de venir du droit interne, d'une liberté publique déconnectée de toute considération économique. Ce qui est en voie d'achèvement, ici, n'est plus un marché de l'emploi, c'est bien un territoire unique au sein duquel les frontières entre États se voient progressivement dépouillées de toute légitimité.

Égalité de traitement

Scruter les décisions relatives à l'égalité de traitement permet de parvenir à une conclusion proche. L'égalité de traitement entre les nationaux des différents États membres

est consacrée par les traités. Tout particulièrement, l'interdiction de toute discrimination par la nationalité est aussi ancienne que le traité de Rome initial et figure désormais à la fois à l'article 12 et, plus spécifiquement, à l'article 39 pour ce qui concerne la libre circulation des travailleurs. Il n'était donc pas du tout certain, comme en matière de droit au séjour, que la citoyenneté communautaire apporte grand chose à l'édifice ancien et solide construit par la Cour et le droit dérivé en matière de non-discrimination par la nationalité.

La Cour, pourtant, est allée bien plus loin et, maintenant que l'évolution est presque achevée pour le droit au séjour, elle semble tirer de la citoyenneté communautaire des solutions très innovantes en matière d'égalité de traitement, au point d'ailleurs que l'on commence aujourd'hui à parler de « citoyenneté sociale européenne »¹¹. Plus spécifiquement, la citoyenneté européenne a permis d'étendre le champ d'application de l'égalité de traitement, dans sa double dimension personnelle et matérielle.

La dimension personnelle est peut-être la plus immédiatement repérable. Elle a consisté à reconnaître à tout citoyen communautaire ce qui, jusqu'ici, était réservé au travailleur. Désormais, en effet, un avantage social particulier, comme l'allocation d'éducation pour un enfant, ne saurait en effet être réservé aux seuls travailleurs, ni même, d'ailleurs, à ceux qui peuvent bénéficier d'un droit au séjour tiré du droit communautaire. C'est la leçon du tout premier arrêt fondé sur la citoyenneté communautaire¹², elle a depuis été maintes fois répétée par la Cour, par exemple pour les étudiants¹³, les chômeurs¹⁴ ou les indigents¹⁵. La solution figure désormais à l'article 24 de la directive de 2004, selon lequel « tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité ».

La dimension matérielle de cette extension est en quelque sorte un corollaire de l'extension personnelle. En étendant le nombre des personnes concernées par l'égalité de

¹¹ S. Maillard, *L'Émergence de la citoyenneté sociale européenne*, PUAM, 2008.

¹² CJCE, 12 mai 1998, *Martinez Sala* aff. C-85/96 ; la décision a de ce fait été qualifiée de « big bang » : D. Martin, « De *Martinez Sala* à *Bidar*, les paradoxes de la jurisprudence sur la libre circulation des citoyens », in J.-Y. Carlier, E. Guild, *L'Avenir de la libre circulation des personnes dans l'UE*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 159, spécialement p. 160.

¹³ CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99 ; CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, aff. C-209/03.

¹⁴ CJCE, 23 mars 2004, *Collins*, aff. C-138/02.

¹⁵ Voir par exemple CJCE, *Trojani*, 7 septembre 2004, aff. C-456/02.

traitement, la Cour a été fortement incitée à considérer que les avantages sociaux spécifiques à ces nouveaux bénéficiaires devaient entrer dans le champ d'application du traité. La citoyenneté communautaire a ainsi progressivement conduit à intégrer dans le giron du droit communautaire un certain nombre de questions qui n'y appartenaient pas avec évidence.

Le point est particulièrement frappant concernant certains avantages sociaux qui n'étaient pas directement liés au travail ou à la qualité de travailleur, et qui, à ce titre, étaient jusqu'ici hors du champ d'application du principe de non-discrimination entre travailleurs. Il en est ainsi par exemple des allocations versées aux étudiants pour leur entretien¹⁶ ou des allocations de recherche d'emploi¹⁷: écartées au départ du champ d'application du traité, celles-ci, du fait de la citoyenneté européenne, y entrent désormais. Partant, les refuser à un ressortissant d'un autre État membre qui est dans une situation où elles seraient accordées à un national est désormais considéré comme discriminatoire.

C'est encore plus frappant lorsque la Cour s'éloigne beaucoup plus franchement de son champ d'action d'origine pour s'appuyer sur la citoyenneté communautaire et la non-discrimination pour contrôler la tenue de fichiers sur le territoire d'un État membre¹⁸. Au regard d'un fichier conçu dans un objectif de sécurité publique, le ressortissant communautaire doit être traité comme un national.

Placée dès l'origine au cœur de la construction communautaire, l'égalité de traitement semble donc bien prendre un nouvel essor lorsqu'elle se combine avec la citoyenneté. Alors que certaines différences de traitement pouvaient encore s'expliquer ou se justifier lorsque n'étaient en cause que des agents économiques, cette différence de traitement ne devient plus acceptable lorsque le même individu est qualifié de citoyen communautaire. Ce n'est plus la frontière entre les pays, qui est ici condamnée, mais bien celle entre les personnes. En tant qu'ils sont tous deux citoyens européens, les nationaux de deux États membres différents ne sauraient être traités différemment, quelle que soit l'hypothèse retenue.

¹⁶ CJCE, *Grzelczyk*, 20 Septembre 2001, précité.

¹⁷ CJCE, *Collins*, 23 mars 2004, aff. C-138/02, point 63.

¹⁸ CJCE, 16 décembre 2008, *Heinz Huber*, aff. C-524/06.

L'élaboration d'un statut familial ?

Le raisonnement pourrait être poussé un cran plus loin, jusqu'à atteindre le droit de la famille. Pourtant, il est vrai qu'en l'absence de règles communautaires en la matière il revient, en principe, à chaque État d'organiser la coordination des différentes règles du droit de la famille. Aussi, pendant une longue période, les points de rencontre entre droit communautaire et droit de la famille sont restés assez peu nombreux. Les liens familiaux n'étaient scrutés par la Cour de justice qu'à l'occasion de la mise en œuvre de compétences spécifiques, tout particulièrement en matière de libre circulation ou de prestations sociales. Mais, sauf intervention ponctuelle, la Cour ne s'aventurait guère dans le domaine de la définition même des liens de famille.

La situation a aujourd'hui évolué, et ce sont les questions techniques d'état civil qui ont guidé cette évolution. Dans une première étape, la Cour ne s'est pas départie de ses considérations économiques traditionnelles. Étendant sa jurisprudence sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, elle a estimé que le principe de reconnaissance mutuelle devait s'étendre aux actes de l'état civil des autres États membres, qui doivent à ce titre bénéficier d'une véritable présomption de régularité, sauf à prouver que leur véracité peut être « sérieusement ébranlée par des indices concrets se rapportant au cas individuel en cause »¹⁹ ; de la même façon, si l'inscription d'un nom de famille sur les registres d'état civil a pu être contestée devant la Cour, c'est parce que leur mauvaise translittération portait atteinte à la liberté d'établissement de la personne considérée²⁰. Ainsi, même s'il s'agissait bien d'une intrusion du droit communautaire dans le champ du droit des personnes, cette jurisprudence restait assez mesurée, liée à l'activité économique et finalement limitée à une obligation de reconnaissance mutuelle d'actes administratifs.

La situation a aujourd'hui évolué. Les affaires *Garcia-Avello*²¹ et, surtout, *Grunkin-Paul*²², qui portent l'une et l'autre sur des questions de nom de famille, permettent de prendre toute la mesure de ce changement. Était en cause dans ce dernier arrêt le refus par les autorités allemandes de reconnaître le nom donné à l'enfant d'un couple d'Allemands par les autorités du Danemark, où l'enfant était né et résidait. Le nom attribué à l'enfant par l'état-civil danois

¹⁹ CJCE, 2 décembre 1997, *Dafeki*, aff. C-336/94 : il s'agissait en l'espèce de déterminer l'âge d'une personne qui souhaitait bénéficier d'un mécanisme de pré-retraite.

²⁰ CJCE, 30 mars 1993, *Konstantinidis*, aff. C-168/91.

²¹ CJCE, 2 octobre 2003, *Garcia-Avello*, aff. C- 148/02.

²² CJCE, 14 octobre 2008, *Grunkin-Paul*, aff. C-353/06.

était celui, accolé, de ses père et mère. De leur côté, considérant que la question du nom devait être régie par la loi nationale de l'intéressé, les autorités allemandes entendaient respecter les dispositions de la loi allemande qui interdisait cette solution. Estimant que la compatibilité de la règle avec le droit communautaire pouvait être mise en doute, les autorités allemandes ont saisi la Cour de justice d'un recours préjudiciel.

Celle-ci a donné raison aux parents, en s'appuyant sur la citoyenneté européenne. Les droits attachés à la qualité de citoyen communautaire seraient en effet remis en cause si l'enfant portait un nom différent dans deux pays avec lesquels il entretient un lien étroit. Les autorités allemandes se voient donc obligées de reconnaître le nom tel qu'il a été déterminé par le droit danois.

La solution est d'une importance considérable. Uniquement fondée sur la citoyenneté communautaire, indépendante de la non-discrimination et des difficultés propres à la double nationalité, la solution oblige bien à la reconnaissance dans un État membre d'une situation familiale juridiquement constituée dans un autre État membre, sans considération pour les règles particulières de l'État de reconnaissance. Au-delà des questions de noms de famille, elle est donc aisément extensible à de nombreuses autres questions de statut personnel, notamment le mariage ou la filiation. En s'appuyant sur la citoyenneté, relativement à une question hors du champ d'application du droit communautaire et indépendamment de toute considération économique, la Cour vient ici poser un important jalon pour l'éventuelle émergence d'un droit communautaire de la famille.

Il n'est pas ici question de créer de toute pièce un droit substantiel de la famille. Chaque État reste libre de déterminer les règles qu'il souhaite voir appliquer. Ce qu'exige le droit communautaire, en revanche, c'est que le citoyen soit régi par un statut unique dès que des rattachements significatifs existent avec plusieurs États membres. Lorsqu'il exerce la liberté de circulation qui lui est garantie par le traité, le citoyen communautaire doit être assuré de la permanence de sa situation, et toute remise en cause de ce qui aurait été antérieurement constitué est potentiellement constitutif d'une entrave.

Une telle solution reste à affiner. Elle devra notamment surmonter l'épreuve des importantes divergences qui continuent aujourd'hui à opposer les différents États membres en matière de droit de la famille, l'exemple le plus spectaculaire étant celui du mariage entre

personnes de même sexe. Pour autant, dans son principe et par extension progressive des solutions réservées au départ au seul travailleur, elle achève la construction d'un statut particulier, d'un ensemble de règles qui régissent tous ceux qui, du fait d'un double rattachement, peuvent se réclamer du système juridique de plusieurs États membres.

Au-delà des très nombreuses questions qu'il touche (condition des étrangers, protection sociale, statut personnel, etc.), le statut du citoyen européen a donc effectivement acquis une cohérence globale. Le rattachement communautaire constitue bien un rattachement propre, porteur d'un régime juridique propre, qui vient s'ajouter (et parfois transformer) le statut acquis sous l'empire d'un des États membres.

Ce faisant, la Cour est bien en train d'achever une longue évolution aussi juridique que politique : celle qui abandonne définitivement le modèle abstrait, économique et désincarné de l'agent de production, au profit de la figure concrète, soumise aux aléas de l'existence et des passions ordinaires, du citoyen.

Surtout, elle réinvente au passage une ancienne distinction, qui a pu opposer il y a fort longtemps le citoyen et le national²³, envisagés comme celui qui jouit des droits civils, d'un côté, et celui qui jouit des droits politiques, de l'autre. Le citoyen européen n'est pas celui qui exerce effectivement des droits politiques en Europe : le niveau pertinent reste ici le niveau national. Il est en revanche celui qui peut faire valoir des droits originaux, indépendants des constructions nationales car directement issus des règles du traité.

Il est exact de souligner que cette solution est aussi un aveu d'impuissance politique, dans la mesure où le citoyen communautaire n'est toujours pas, en tant que tel, au centre de la construction politique européenne²⁴. Pour autant, en donnant progressivement un contenu juridique à la citoyenneté, la Cour est bien en train de donner une existence qui ne soit pas uniquement symbolique à un nouveau titulaire de droits propres : le citoyen européen.

Publié dans laviedesidees.fr, le 2 juin 2009

© laviedesidees.fr

²³ M. Troper, « La notion de citoyen sous la Révolution française », *Mélanges Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 301.

²⁴ Sur ce point, voir M. Benlolo Carabot, *op. cit.*, p. 241 et *sq.*