

# Les difficultés de mise en œuvre de la citoyenneté européenne : l'exemple de la participation à la vie politique européenne et locale et ses conséquences en termes identitaires

Athanase Popov<sup>1</sup>

## Introduction

Il est institué une citoyenneté de l'Union européenne. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Les trois phrases qui précèdent sont des dispositions ancrées dans le droit primaire de l'Union européenne, actuellement à l'article 20, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE »)<sup>2</sup>.

Aux fins de cet article, il ne sera pas établi de distinction entre les notions de citoyenneté et de nationalité pour plusieurs raisons<sup>3</sup>. Une telle distinction pourrait signifier que le citoyen a plus de droits que les simples nationaux, en cas de suffrage censitaire par exemple. Cela ne s'applique pas à l'UE. Une telle distinction pourrait signifier également que contrairement à la citoyenneté, la nationalité suppose également que l'on fasse partie d'une ethnie : il pourrait ainsi y avoir plusieurs nationalités parmi les titulaires d'un même passeport. Cependant, une telle conception ethnique de la nation est minoritaire même en droit national, et n'est absolument pas retenue en droit de l'Union. Il sera au contraire soutenu que la citoyenneté européenne constitue une nationalité toujours en formation dont la mise en œuvre s'accompagne de la mise en place d'une identité européenne, laquelle préserve les identités nationales, régionales, locales, familiales, de genre et culturelles.

---

<sup>1</sup> Docteur en droit de l'Université du Luxembourg et fonctionnaire européen, l'auteur s'exprime ici à titre strictement personnel. L'auteur est également membre bénévole du comité exécutif de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés ([www.asti.lu](http://www.asti.lu)). Cet article est dédié aux Professeurs Philippe Lauvaux (constitutionnaliste) et Bernard Lory (historien).

<sup>2</sup> Voir généralement Dimitry Kochenov (dir.), *EU citizenship and Federalism, The role of rights*, Cambridge University Press, avril 2017, et plus particulièrement, dans cet ouvrage, Federico Fabbrini, "The political side of EU citizenship in the context of EU Federalism", pp. 271-293. Voir par ailleurs Dimitry Kochenov et Justin Lindeboom, "Pluralism through its denial: the success of EU citizenship", à paraître dans M. Avbelj et G. Davies (dir.), *Handbook on Legal Pluralism in the EU*, Edward Elgar, 2018. Pour des ouvrages généraux moins récents en langue française, voir M. Benlolo Carobot, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007 et B. Cautres, *La citoyenneté européenne*, Paris, la Documentation française, 2004.

<sup>3</sup> *Contra* : Alexandra Eftimie, *La citoyenneté de l'Union, Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, Thèse soutenue le 8 décembre 2012 à l'Université Montesquieu – Bordeaux IV. Sans aller jusqu'à tenir la citoyenneté pour une nationalité en formation, M. l'avocat général Maciej Szpunar et María Esther Blas López estiment qu'elle est « much more than a legal creation because it has implications for identity, as well as a cultural aspect » et ajoutent : « furthermore, it is an emotive subject, since it is linked to personal identities » (Maciej Szpunar et María Esther Blas López, « Some reflections on Member State nationality : a prerequisite of EU citizenship and an obstacle to its enjoyment », in Dimitry Kochenov (dir.), *EU citizenship and Federalism, The role of rights*, Cambridge University Press, avril 2017, p. 114).

On doit la reconnaissance formelle du concept de citoyenneté européenne aux auteurs du traité de Maastricht de 1992. Cependant, le processus qui aboutit à sa définition fut initié dès 1974 lors du sommet de Paris. Il se poursuivit au Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 avec la mise en place d'un comité *ad hoc*, présidé par M. Adonnino, qui soumit, en 1985, deux rapports proposant des mesures consacrées par les dispositions actuelles du TFUE<sup>4</sup>. La citoyenneté européenne ne saurait être qu'une coquille vide tant qu'elle n'est pas mise en œuvre et tant qu'elle n'est pas le corollaire d'une identité européenne. On peut dire, avec Edgar Morin, que « l'identité européenne, comme toute identité, ne peut être qu'une composante dans une poly-identité ». En effet, « nous vivons dans l'illusion que l'identité est une et indivisible, alors que c'est toujours un *unitas multiplex* », car « nous sommes tous des êtres poly-identitaires dans le sens où nous unissons en nous une identité familiale, une identité locale, une identité régionale, une identité nationale, une identité transnationale et, éventuellement, une identité confessionnelle ou doctrinale »<sup>5</sup>. Il va de soi que l'identité transnationale peut, le cas échéant, concurrencer l'identité nationale par la création, déjà bien amorcée, d'une nouvelle identité nationale à l'échelle de l'UE<sup>6</sup>.

La mise en œuvre de la citoyenneté européenne permet de lutter contre les nationalismes en relativisant les identités nationales par la création d'une identité européenne qui se superpose (surajoute) aux identités nationales. En effet, « l'Europe ne sera pas le fruit d'une simple transformation économique, juridique ou politique » : elle devra accomplir « une révolution dans l'ordre intellectuel et moral ; l'Europe se fera comme se firent les nations »<sup>7</sup>. Dès lors, « nous ne donnerons espoir aux Européens en panne d'identité qu'en affirmant l'existence de l'identité européenne »<sup>8</sup>, laquelle identité passe par la mise en œuvre de la citoyenneté européenne. La citoyenneté européenne demeurera un simple principe constitutionnel tant que sa mise en œuvre effective continuera à rencontrer des obstacles pratiques. Toujours est-il que même en cas de mise en œuvre adéquate, la citoyenneté européenne risque d'instaurer une « société à trois vitesses » : « des citoyens à cent pour cent qui votent dans leur État-nation ; des demi-citoyens, qui sont les citoyens européens » ; enfin « des citoyens de rien du tout »<sup>9</sup>, à savoir les

---

<sup>4</sup> Barbara Jésus-Gimeno, commentaire de l'article 17 CE, prédécesseur de l'article 20 TFUE, in Isabelle Pingel (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2<sup>ème</sup> édition, Bâle, Helbing Lichtenhahn/Dalloz/Bruylant, 2010, p. 330.

<sup>5</sup> Edgar Morin, *Penser l'Europe*, Édition revue et complétée, Paris Gallimard, 1990, pp. 231-232.

<sup>6</sup> En doctrine, "Clear arguments have been made in favour of decoupling access to EU citizenship and Member State nationalities in the future" (Dimitry Kochenov, "The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?", *International & Comparative Law Quarterly*, 2013, p. 106). *De lege ferenda*, si la citoyenneté européenne ne présuppose plus que l'on soit également citoyen d'un État membre (ce qui pourrait être le cas en cas de création d'un passeport européen – lequel existe déjà pour des missions diplomatiques –), il sera parfaitement possible de se sentir européen sans pour autant adhérer à une identité nationale à l'échelle d'un État membre. Un tel sentiment identitaire existe déjà fréquemment en pratique, surtout chez les personnes qui ont été scolarisées dans une École européenne, où le programme éducatif et l'enseignement de l'Histoire sont communs dans l'ensemble des sections linguistiques.

<sup>7</sup> Julien Benda, in *Discours à la nation européenne*, 1933, cité par Claude Obadia, « Contre les nationalismes, osons l'identité européenne », *Le Monde*, 12 mai 2017. Voir des extraits de ce discours disponibles en ligne à l'adresse : <http://www.philolog.fr/julien-benda-discours-a-la-nation-europeenne-i/>.

<sup>8</sup> Claude Obadia, « Contre les nationalismes, osons l'identité européenne », *Le Monde*, 12 mai 2017. La chronique est également disponible sur le site [claudeobadia.fr](http://claudeobadia.fr). Une telle vision prend le contrepied par exemple de celle de Charles de Gaulle, pour qui il y a lieu « non point de confondre les politiques respectives » des États membres, « mais au contraire de reconnaître que les situations sont très différentes et de bâtir sur cette réalité » (Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, réédition en 1994 et 1999, p. 140).

<sup>9</sup> Dominique Wolton, *Jacques Delors, L'unité d'un homme, Entretiens avec Dominique Wolton*, Paris, Odile Jacob, 1994, p. 131. En réponse à cette critique, Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne, se dit favorable à

ressortissants de pays tiers. Cela soulève la question du droit pour les ressortissants de pays tiers de participer eux aussi ne serait-ce qu'aux élections locales<sup>10</sup>. Jadis promis par François Mitterrand en France, ce droit a été instauré dans des États membres tels que la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg.

Des droits et devoirs spécifiques découlent de la citoyenneté de l'Union, dont le droit de participer aux élections locales et européennes sans avoir la nationalité de l'État membre qui organise ces élections. L'article 20, paragraphe 2, TFUE, énumère sept droits plus particulièrement destinés à contribuer à la création d'une conscience européenne, pouvant être regroupés en quatre catégories : droit à la libre circulation et au séjour sur le territoire des États membres ; droit de participation aux élections du Parlement européen et aux élections municipales du lieu de résidence ; protection diplomatique ou consulaire ; droit de pétition et accès à la médiation. Ces droits sont soumis à des conditions et ne sauraient, de façon générale, être invoqués dans le cadre de situations purement internes n'ayant aucun rattachement au droit de l'Union<sup>11</sup>. Des sept droits qui précèdent, le droit de participer aux élections locales et européennes est celui qui est le plus emblématique du *nation-building* européen et mérite à ce titre que l'on s'y intéresse de plus près<sup>12</sup>. Seront ici successivement abordés le droit de participer aux élections européennes (I) et celui de participer aux élections locales (II) dans plusieurs États membres de l'UE. L'analyse permettra d'en tirer des conclusions au sujet du *nation-building* (III).

## **I) Le droit des citoyens européens de participer aux élections européennes**

Aux termes de l'article 10, paragraphe 3, TUE, tout citoyen européen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Par ailleurs, aux termes de l'article 22, paragraphe 2, TFUE, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Jusqu'ici, la disposition est identique au libellé de l'article 39, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la "Charte"). Cette dernière disposition peut être d'application même dans une situation purement interne<sup>13</sup>. Mais l'article 22, paragraphe 2, TFUE, précise également que ce droit sera exercé sous réserve des modalités, arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à

---

la reconnaissance, du droit de vote aux élections locales des ressortissants de pays tiers (sous certaines conditions tenant à leur intégration).

<sup>10</sup> Dmitry Kochenov insiste sur le fait suivant: "It is more or less accepted in the literature that EU citizenship is incomplete unless it takes third-country nationals onboard in some form, thus moving beyond the confines of Member States' nationalities" (Dimitry Kochenov, "The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?", *International & Comparative Law Quarterly*, 2013, p. 106).

<sup>11</sup> Barbara Jésus-Gimeno, commentaire de l'article 17 CE, prédécesseur de l'article 20 TFUE, in Isabelle Pingel (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2<sup>ème</sup> édition, Bâle, Helbing Lichtenhahn/Dalloz/Bruylant, 2010, p. 334.

<sup>12</sup> Comme l'observe fort judicieusement Dimitry Kochenov, "what would be the reason to embark on a European project if it were to result in a grand-scale replication of the Member State-level nationalistic mythology?" (Dimitry Kochenov, "The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?", *International & Comparative Law Quarterly*, 2013, p. 127).

<sup>13</sup> Arrêt de la Cour (grande chambre) du 6 octobre 2015, *Thierry Delvigne contre Commune de Lesparre Médoc et Préfet de la Gironde*, EU:C:2015:648. Voir Sébastien Platon, "The Delvigne judgment of the CJEU: going boldly... but perhaps not boldly enough", *Verfassungsblog*, 2015/10/24, available at: <http://verfassungsblog.de/the-delvigne-judgment-of-the-cjeu-going-boldly-but-perhaps-not-boldly-enough>.

une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires *lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient*.

L'article 22 du TFUE est l'une des dispositions « les plus sensibles de celles attachées au statut de citoyen de l'Union, indissolublement lié à la souveraineté étatique »<sup>14</sup>. En effet, le fait de permettre à des ressortissants de l'UE n'ayant pas la nationalité de l'État membre dans lequel ils résident de participer à la vie politique de l'État en question constitue une rupture avec la logique de la souveraineté traditionnelle: ce n'est plus seulement la nation qui est souveraine, mais également l'Union de différentes nations, au même titre que le Royaume-Uni est constitué de plusieurs nations au sens ethnique<sup>15</sup>: les Anglais, les Écossais, les Gallois, les Irlandais du Nord. La souveraineté devient à plusieurs niveaux et il est créé un statut de citoyen intermédiaire entre le ressortissant de l'État membre qui est « chez lui » et le ressortissant d'un pays tiers. Ce statut intermédiaire permet aux citoyens de participer à la vie politique à l'échelon européen quel que soit leur lieu de résidence, car implicitement l'enjeu des élections européennes est censé être (devenir) plus important que les enjeux purement nationaux. Il y a d'ailleurs lieu de nuancer l'idée de « souveraineté nationale telle que la conçurent les hommes de la Révolution »: si celle-ci constitue bien un principe de légitimité, elle « n'implique aucunement que le peuple réel soit le seul moteur de la vie politique: bien au contraire, la souveraineté nationale est un concept doctrinal imaginé pour satisfaire le postulat démocratique de l'origine populaire du pouvoir *tout en écartant de son exercice l'action du peuple concret* »<sup>16</sup>. Dès lors, le relatif affaiblissement de la souveraineté strictement nationale peut en réalité permettre au « peuple concret » de se réappropriier l'exercice du pouvoir dont il a été privé notamment par des fictions juridiques essentialisantes (comprendre l'idée même de nation censée servir de filtre à la représentation politique des résidents et des contribuables).

Le droit des citoyens européens de participer aux élections européennes dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité est régi par la directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Aux termes de l'article 14, paragraphe 1, de cette directive :

« Si dans un État membre, à la date du 1er janvier 1993, la proportion de citoyens de l'Union, qui y résident sans en avoir la nationalité et qui ont atteint l'âge de voter, dépasse 20 % de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident, cet État membre peut réserver, en dérogeant aux articles 3, 9 et 10:

---

<sup>14</sup> Barbara Jésus-Gimeno, commentaire de l'article 19 CE, prédécesseur de l'article 22 TFUE, in Isabelle Pingel (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2<sup>ème</sup> édition, Bâle, Helbing Lichtenhahn/Dalloz/Bruylant, 2010, p. 341.

<sup>15</sup> Sur la distinction entre la nation au sens ethnique et la nation au sens civique appliquée aux Balkans, voir Paul Garde, *Le discours balkanique, Des mots et des hommes*, Paris, Fayard, 2004.

<sup>16</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique*, tome VI, Paris, LGDG, 1987, p. 417. C'est nous qui soulignons. Dans l'UE, le « peuple concret » est encore plus éloigné de l'exercice du pouvoir puisque la gouvernance à plusieurs niveaux fait que la légitimité démocratique affirmée comporte un volet européen (par l'intermédiaire du Parlement européen) et un volet national, réaffirmé au niveau européen (par l'intermédiaire du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne). En effet, “democracy in a multilevel system of governance must be driven by a mutually reinforcing relationship whereby democracy at EU level does not seek to eliminate national democracies” (Koen Lenaerts et José A. Gutiérrez-Fons, “Epilogue on EU citizenship”, in Dimitry Kochenov (dir.), *EU citizenship and Federalism, The role of rights*, Cambridge University Press, avril 2017, p. 756).

a) le droit de vote aux électeurs communautaires qui résident dans cet État membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser cinq ans;

b) le droit d'éligibilité aux éligibles communautaires qui résident dans cet État membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser dix ans.

(...)

Toutefois, les électeurs et éligibles communautaires qui, en raison de leur résidence en dehors de leur État membre d'origine ou de sa durée, n'y ont pas le droit de vote ou d'éligibilité ne peuvent se voir opposer les conditions de durée de résidence visées au premier alinéa ».

En pratique, selon Barbara Jésus-Gimeno, au 1<sup>er</sup> janvier 1993, « la proportion de citoyens de l'Union qui résident dans un État membre sans en avoir la nationalité et qui ont atteint l'âge de voter dépasse 20 % de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident » uniquement en Belgique et au Luxembourg<sup>17</sup>. Toujours est-il que cette dérogation obéit à une « logique » tout simplement stupéfiante : plus un État membre compte de ressortissants de l'UE n'ayant pas la nationalité dudit État membre, plus celui-ci est considéré comme étant légitimement habilité à restreindre le droit de participer aux élections européennes. On verra ci-après que la même dérogation a été négociée au sujet du droit de participer aux élections locales.

Une telle dérogation va tout simplement à l'encontre de l'analyse dominante de la démocratie en droit constitutionnel. En effet, les députés européens élus dans un État membre sont bien loin de représenter en droit les citoyens de cet État membre. En effet, chaque député représente le peuple tout entier<sup>18</sup> en tant qu'il concourt à former la volonté générale<sup>19</sup>, sachant par ailleurs que le mandat impératif est prohibé en droit<sup>20</sup>. Dès lors, les députés européens représentent l'ensemble des citoyens européens et non pas les citoyens d'un seul État membre, ces derniers n'étant pas leurs mandants exclusifs. Une fois élu, tout député européen rejoint un groupe de partis européens et peut même en changer plusieurs fois. L'insertion des élections européennes dans un débat national n'a aucun sens. Cependant, force est de constater que très peu de députés européens ont été élus dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, comme par exemple Daniel Cohn-Bendit en France, ou bien l'actuelle députée européenne de Grèce Kostadinka Kuneva, qui est de nationalité bulgare. Tant et si bien que l'idée saugrenue selon laquelle le droit des citoyens européens de participer aux élections européennes devrait être subordonnée à la preuve d'une connaissance suffisante des débats politiques locaux consiste à revenir à la conception classique du régime représentatif. En effet, « la conception classique du régime

---

<sup>17</sup> Barbara Jésus-Gimeno, commentaire de l'article 19 CE, prédécesseur de l'article 22 TFUE, in Isabelle Pingel (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2<sup>ème</sup> édition, Bâle, Helbing Lichtenhahn/Dalloz/Bruylant, 2010, p. 343. Cependant, l'information semble erronée en ce qui concerne la Belgique, si l'on excepte Bruxelles : le pourcentage de non-nationaux était inférieur à 20 pour cent en Belgique au 1<sup>er</sup> janvier 1993 et l'est toujours actuellement, ce qui signifie que la dérogation n'a été négociée que pour tenir compte de la situation spécifique du Grand-Duché de Luxembourg.

<sup>18</sup> Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 3<sup>ème</sup> édition refondue, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, p. 98.

<sup>19</sup> La volonté générale n'est pas la somme arithmétique des volontés particulières, mais bien un compromis entre celles-ci (voir Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Garnier Flammarion, 2011 (réédition)).

<sup>20</sup> Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 3<sup>ème</sup> édition refondue, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, p. 100.

représentatif était celle d'une aristocratie élue ; celle de la démocratie moderne serait plutôt celle d'une médiocratie représentative des différentes catégories de gouvernés de manière à ce que soit réduite la distance entre ceux-ci et les gouvernants »<sup>21</sup>. Les gouvernés, ce ne sont pas les nationaux, mais bien les résidents et les contribuables. Les citoyens européens allochtones partagent en outre une citoyenneté commune avec les autochtones, lesquels n'auraient pas besoin de démontrer une durée de résidence pouvant aller respectivement jusqu'à cinq ans (pour pouvoir voter) ou jusqu'à dix ans (pour pouvoir être élus). Le maintien de la conception du régime représentatif en tant qu'aristocratie élue qui n'aurait pas à être représentative de la population (mais aurait à établir certaines origines, qualités ou compétences) ne ferait qu'aggraver la démocratie d'apparence<sup>22</sup>.

Fort heureusement, la dérogation en vertu de l'article 14, paragraphe 1, de la directive 93/109/CE, n'a pas fait long feu. En 2003, le pouvoir législatif du Grand-Duché de Luxembourg, le seul État membre concerné par cette dérogation pour les raisons exposées ci-dessus, avait fait en sorte que pour être électeur aux élections européennes, il faille, concernant les ressortissants d'un autre État membre de l'Union, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé, au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale, *pendant cinq années au moins*<sup>23</sup>. En ce qui concerne le droit d'éligibilité, pour pouvoir exercer celui-ci, les citoyens de l'Union n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise devaient être domiciliés sur le territoire de cet État membre et y avoir résidé, au moment du dépôt de la liste des candidats, *pendant cinq années au moins*<sup>24</sup>. La législation luxembourgeoise prévoyait également que les électeurs et les candidats éligibles ressortissants de l'Union qui, en raison de leur résidence en dehors de leur État membre d'origine ou de sa durée, y ont perdu le droit de vote ou d'éligibilité, ne pouvaient pas se voir opposer la condition de durée de résidence fixée dans la loi<sup>25</sup>. Or, la loi du 20 décembre 2013 a modifié la loi électorale du 18 février 2003, de telle sorte que désormais, "pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne, [il faut] être domicilié dans le Grand-Duché *et y avoir résidé* au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale" (article 3, paragraphe 5, précisant les conditions pour être électeur aux élections européennes). Exit la précision sur la durée de la résidence requise, ce qui revient à abroger la condition de la résidence préalable d'une certaine durée puisqu'il pourrait ne s'agir que du temps nécessaire pour s'enregistrer en tant que résident. Exit également la même condition pour être candidat puisque la loi du 20 décembre 2013 a également modifié l'article 285, paragraphe 4, de la loi électorale précitée. Ledit article dispose désormais : "Pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, [il

---

<sup>21</sup> Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 3<sup>ème</sup> édition refondue, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, pp. 100-101.

<sup>22</sup> Sur la notion de démocratie d'apparence, voir Bérénice Tournafond (dir.), *La démocratie d'apparence*, actes du colloque consacré à « La participation individuelle à la vie politique ou la démocratie d'apparence », colloque tenu au Sénat en mai 2007, Paris, François-Xavier de Guibert, 2009.

<sup>23</sup> Article 3, paragraphe 5, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

<sup>24</sup> Article 285, paragraphe 4, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

<sup>25</sup> Cf. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'octroi d'une dérogation en vertu de l'article 19, paragraphe 2, du traité CE, présenté conformément à l'article 14, paragraphe 3, de la directive 93/109/CE relative au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections au Parlement européen, COM (2007) 846 final, 20.12.2007. Les ressortissants britanniques font partie de cette « population à risque » susceptible d'être entièrement privée du droit de participer à tous les types d'élections (nationales, locales, européennes) après une certaine durée de résidence en dehors du Royaume-Uni : "British citizens living abroad : You can register as an overseas voter *for up to 15 years after leaving the UK*, as long as: you're a British citizen; you were registered to vote in the UK *within the previous 15 years*" (<https://www.gov.uk/voting-when-abroad>, page consultée le 12 décembre 2017).

faut] être domicilié sur le territoire luxembourgeois *et y avoir résidé* au moment du dépôt de la liste des candidats".

Cependant, des dérogations au droit de participer aux élections locales ont parfois été maintenues. En l'absence de jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'UE<sup>26</sup>, il y a lieu de s'interroger sur la validité de telles dérogations au regard du droit primaire.

## **II) Le droit des non-nationaux de participer aux élections locales**

Aux termes de l'article 22, paragraphe 1, TFUE, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, *dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État*. La mise en œuvre de ce droit est précisée par la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité. De manière analogue à la directive sur les élections européennes, cette autre directive énonce des dérogations pour les circonscriptions électorales ayant une population de non-nationaux ressortissants de l'Union européenne supérieure à 20 % : celles-ci peuvent subordonner la participation aux élections locales à une ancienneté de résidence. Comme pour les élections européennes, Le Luxembourg est le seul État membre concerné à l'heure actuelle. Le Grand-Duché a aboli, en 2013, le délai de résidence de cinq ans pour pouvoir participer aux élections européennes, mais non en ce qui concerne les élections municipales. En effet, la loi électorale modifiée du 18 février 2003, telle qu'elle résulte de la modification par la loi du 13 février 2011, dispose que pour être électeur aux élections communales, il faut, « pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi, pendant cinq années au moins » (article 2, paragraphe 4). Par ailleurs, en ce qui concerne les conditions d'éligibilité, « pour les ressortissants étrangers, il faut avoir résidé sur le territoire luxembourgeois, au moment du dépôt de la candidature, pendant cinq années » (article 192, paragraphe 3, deuxième alinéa, issu de la loi du 13 février 2011). Ainsi, les ressortissants de l'UE sont assimilés aux étrangers de droit commun, ce qui est contraire à la lettre et à l'esprit des traités européens. Pourtant, pour dissuader en pratique la participation des ressortissants de l'UE aux élections communales, une disposition telle que l'article 14 de la loi communale du 13 décembre 1988, est plus efficace que la condition relative à la durée de la résidence : « La langue usuelle parlée au conseil communal est le luxembourgeois. Les conseillers communaux peuvent s'exprimer également [en français ou en

---

<sup>26</sup> D'après la jurisprudence *Espagne c. Royaume-Uni* (arrêt de la Cour (grande chambre) du 12 septembre 2006, *Royaume d'Espagne contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, C-145/04, EU:C:2006:543), il est possible d'accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes à des personnes qui n'ont pas la nationalité de l'État membre avec lequel elles entretiennent des liens étroits. Cela devrait pouvoir permettre d'accorder le droit de participer aux élections européennes à des citoyens qui résident sur des territoires contrôlés par un État membre. On peut penser par exemple au Groenland, pour lequel le Danemark continue à légiférer même s'il ne fait plus partie de l'Union. D'après la jurisprudence *Eman et Sevinger* (Arrêt de la Cour (grande chambre) du 12 septembre 2006, *M. G. Eman et O. B. Sevinger contre College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, C-300/04, EU:C:2006:545), la résidence sur le territoire d'un État membre peut être attestée en fonction du statut spécifique d'un territoire d'outre-mer en vertu du droit national.

allemand]. Nul ne saurait toutefois demander une interprétation de la langue parlée ou une traduction des documents écrits présentés en [français ou en allemand] ou en toute autre langue ». Un tel régime linguistique peut s'avérer et s'avère être un obstacle infranchissable pour une partie substantielle de la population du Grand-Duché. Cela va au-delà des dérogations permises par le droit dérivé et paraît bien sévère même au regard du droit national, puisque la connaissance parfaite des trois langues officielles (puisque l'interprétation est prohibée) n'est pas exigée pour acquérir la nationalité luxembourgeoise.

L'article 12, paragraphe 1, de la directive 94/80/CE dispose concrètement que "si, dans un État membre, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1996, la proportion de citoyens de l'Union qui y résident sans en avoir la nationalité et qui ont atteint l'âge de voter dépasse 20 % de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident", cet État membre peut réserver le droit de vote aux citoyens européens qui ont résidé dans cet État membre « pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser la durée égale à un mandat de l'assemblée représentative municipale ». De même, ledit État membre peut réserver le droit d'éligibilité aux citoyens européens qui y ont résidé « pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser une durée égale à deux mandats de cette assemblée ». L'article 12, paragraphe 2, de la directive précitée dispose par ailleurs que le royaume de Belgique peut, par dérogation à la directive, réserver le droit de vote aux élections locales (mais non le droit de se porter candidat ?) aux citoyens européens qui ont résidé dans cet État membre « pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser la durée égale à un mandat de l'assemblée représentative municipale » en ce qui concerne un nombre limité de communes dont la liste doit être communiquée un an au moins avant le scrutin municipal pour lequel il est envisagé de faire usage de la dérogation<sup>27</sup>. La dérogation qui concerne la Belgique participe certainement de la même logique que la dérogation qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg : dans les pays ou les communes où le pourcentage de non-nationaux est particulièrement important, il y aurait lieu de se « protéger » contre la dilution de la culture nationale par l'arrivée éventuelle de politiciens étrangers en trop grand nombre<sup>28</sup>. Une telle logique va tout simplement à l'encontre de l'idée qui sous-tend la citoyenneté européenne<sup>29</sup>, à savoir le dépassement des nationalismes et du repli identitaire par la création d'une nation fédérale à même de réconcilier les particularismes locaux.

En ce qui concerne la durée de résidence, en Allemagne, les Länder de Saxe et de Bavière exigeaient que l'électeur non national fasse une déclaration sous serment attestant qu'il résidait depuis au moins trois mois, sans interruption, dans la municipalité où il souhaitait exercer son droit de vote et que c'est là que se trouvait son principal centre d'intérêt. La Commission européenne a jugé cette condition abusive, car les autorités allemandes peuvent obtenir des informations relatives à la durée de résidence de trois mois en consultant le registre de la

---

<sup>27</sup> Selon le rapport du 9 mars 2012 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, COM(2012) 99 final, p 14, la Belgique n'a jamais communiqué une telle liste.

<sup>28</sup> Il a lieu de citer à ce sujet un texte poétique : « Vous n'avez pas grande confiance en votre culture/Si elle peut être diluée aussi facilement que le sel dans l'eau./Cette culture, vous pouvez [vous] la garder,/on n'en veut pas et elle n'existe même pas » (Serge Tonnar, extrait de la chanson *Mir wëllen iech ons Heemecht weisen*, traduction française à partir du luxembourgeois proposée sur Youtube).

<sup>29</sup> Au Grand-Duché de Luxembourg, la majorité écrasante des non-nationaux sont des ressortissants de l'UE.



population, où tous les résidents doivent être inscrits. La législation allemande a depuis été modifiée sur ce point<sup>30</sup>.

Le Luxembourg n'octroyait initialement le droit de vote aux citoyens de l'Union non nationaux que s'ils avaient résidé sur son territoire pendant au moins six ans au cours des sept années précédant l'inscription sur les listes électorales. En ce qui concerne le droit d'éligibilité, cet État membre exigeait que les citoyens de l'Union non luxembourgeois aient leur domicile légal sur le territoire luxembourgeois et qu'ils y aient résidé pendant douze ans au cours des quinze années précédant l'inscription en tant que candidat<sup>31</sup>. Or, en 2017, la durée de séjour préalable à une demande de naturalisation au Grand-Duché est passée de sept à cinq ans, tandis que la révision du délai de résidence exigé pour pouvoir participer aux élections communales (municipales), souhaitée par les députés Camille Gira, Alex Bodry, Fernand Etgen, André Hoffmann, Gilles Roth et Jean-Louis Schiltz, qui firent adopter le 27 janvier 2011 par la Chambre des députés une résolution du Parlement en ce sens, n'a pas eu lieu<sup>32</sup>. La conséquence de l'absence de révision du délai de résidence pour pouvoir voter aux élections communales est susceptible de faire en sorte qu'il soit plus facile d'obtenir la nationalité luxembourgeoise par naturalisation que de participer aux élections locales ! En effet, aux termes de l'article 14, paragraphe 1, premier point, de la loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise<sup>33</sup>, la naturalisation est ouverte au majeur à condition « d'avoir une résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg et de s'y trouver en séjour régulier depuis au moins cinq années, dont la dernière année de résidence précédant immédiatement la déclaration de naturalisation doit être ininterrompue ». A contrario, la résidence pendant les années précédentes peut être interrompue. En revanche, aux termes des articles 2, points 4 et 5, et 192, de la loi électorale du 18 février 2003<sup>34</sup>, pour pouvoir participer aux élections locales, les ressortissants de l'UE et des pays tiers doivent « être domiciliés dans le Grand-Duché et y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi, pendant cinq années au moins ». À défaut de précisions sur le caractère ininterrompu de la résidence, l'administration communale pourrait considérer que le critère n'est pas rempli en cas d'interruptions fréquentes du séjour au Grand-Duché, même si la durée globale dudit séjour correspond à cinq années. La loi luxembourgeoise ne distingue par sur ce point selon que le ressortissant étranger est citoyen européen ou non, puisque les ressortissants de pays tiers peuvent participer (voter et être élus) aux élections locales dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'UE. Cette égalité entre non-nationaux n'est problématique au regard de la mise en œuvre des droits politiques découlant de la citoyenneté européenne qu'en ce que le degré

---

<sup>30</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, COM (2002) 0260 final.

<sup>31</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, COM (2002) 0260 final.

<sup>32</sup> Serge Kollwelter, Custodio Portasio, Guy Thomas, « Tribune libre », 7 juin 2016, texte repris sur le blog de Serge Kollwelter : <http://sergekollwelter.blogspot.lu/2016/06/quelle-volonte-politique.html> (consulté le 9 décembre 2017).

<sup>33</sup> Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de : 1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise; 2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise, disponible en ligne : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/03/08/a289/jo>.

<sup>34</sup> Telle qu'elle résulte de la modification introduite par la loi du 13 février 2011, disponible en ligne: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2003/02/18/n2/jo>.

d'intégration plus poussé qui correspond normalement à la qualité de citoyen européen est ainsi nié<sup>35</sup>. L'égalité n'est jamais problématique en tant que telle. Ce qui l'est, c'est l'effectivité réduite des droits politiques découlant de la citoyenneté européenne à l'échelon local.

Renforcer la mise en œuvre de la citoyenneté européenne par la facilitation de la participation aux élections locales est essentiel notamment en raison des statistiques. Pour citer le dernier rapport de la Commission européenne sur ce sujet :

« Par rapport aux données du premier rapport publié en 2002, plusieurs États membres ont enregistré une hausse substantielle du nombre de citoyens de l'Union non nationaux en âge de voter qui résident dans un État membre dont ils ne possèdent pas la nationalité. Les chiffres étaient plus précisément les suivants: le nombre de ces citoyens passe, en Italie, de 56 000 à 1 050 000; en Allemagne, de 1 521 000 à 2 239 641; en Grèce, de 16 000 à 114 377; en Irlande, de 76 000 à 247 980; au Danemark, de 32 000 à 108 806; et au Portugal de 26 000 à 94 15724.

Malgré cette hausse sensible du nombre de citoyens de l'Union non nationaux en âge de voter qui résident dans un État membre autre que celui dont ils possèdent la nationalité, seul un nombre relativement faible d'entre eux ont réellement exercé leurs droits électoraux aux élections municipales qui se sont tenues ces dernières années dans leur État de résidence »<sup>36</sup>.

Ce constat est affligeant, car les ressortissants de l'Union qui n'ont pas la nationalité de l'État membre où ils résident sont soumis aux mêmes obligations que les nationaux et sont tout autant concernés par les enjeux politiques locaux. Le même constat vaut également pour les ressortissants de pays tiers, cependant ceux-ci ne sauraient se prévaloir de leur citoyenneté européenne.

En ce qui concerne un autre problème de mise œuvre du droit de participer aux élections locales, l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 94/80/CE, dispose :

« 1. Si les ressortissants de l'État membre de résidence, pour être électeurs ou éligibles, doivent résider depuis une période minimale sur le territoire national, les électeurs et éligibles visés à l'article 3 sont réputés remplir cette condition lorsqu'ils ont résidé pendant une durée de résidence équivalente dans d'autres États membres.

2. Si, selon la législation de l'État membre de résidence, ses propres ressortissants ne peuvent être électeurs ou éligibles que dans la collectivité locale de base où ils ont leur résidence principale, les électeurs ou éligibles (...) sont également soumis à cette condition ».

Le rapport de 2012 commente à ce sujet : « Dans certains États membres, les dispositions des articles 3 et 4 de la directive semblent avoir fait l'objet d'une transposition erronée: dans ces États membres, les citoyens de l'Union non nationaux bénéficient du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales seulement après une période minimale de résidence, alors que les nationaux ne sont pas soumis à une telle obligation. En outre, cette législation ne prévoit pas la possibilité,

---

<sup>35</sup> Toujours est-il qu'un nivellement par le haut eût été préférable à un nivellement par le bas. Au lieu de placer tous les non-nationaux sur un pied d'égalité en tant qu'ils jouissent de moins de droits politiques que les nationaux, il serait indiqué de placer l'ensemble des résidents et/ou contribuables sur un pied d'égalité.

<sup>36</sup> Rapport du 9 mars 2012 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, COM(2012) 99 final, p. 7.

lorsque le droit de vote est subordonné à une période minimale de résidence, de considérer que les citoyens de l'Union non nationaux ont rempli cette obligation y compris lorsqu'ils ont séjourné pendant cette période dans un État membre, quel qu'il soit, autre que leur État membre de résidence »<sup>37</sup>.

Il découle du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales dans l'État membre de résidence régi par la directive 94/80/CE qu'un citoyen de l'Union peut devenir membre élu d'un conseil municipal (conseil communal) et devenir maire (bourgmestre) dans un État membre dont il ne possède pas la nationalité. Cependant, ladite directive accorde également aux États membres la possibilité de réserver à leurs propres ressortissants un certain nombre de fonctions de l'administration locale, à savoir celles liées à l'exécutif de la ville (fonctions de chef, d'adjoint ou de suppléant, ou de membre d'un collège directeur de l'exécutif d'une collectivité locale de base). Seuls le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni n'appliquant aucune restriction, les citoyens de l'Union non nationaux pouvant être nommés aux postes de chef, d'adjoint ou de suppléant (maire/adjoint au maire, bourgmestre/échevin), ou encore de membre de l'exécutif d'une collectivité locale de base<sup>38</sup>. Cela signifie que dans des États membres tels que la France, un étranger, même citoyen européen, ne peut pas devenir maire ! En France, les citoyens de l'UE peuvent être élus comme conseillers municipaux. En revanche, la Constitution française précise, ce qui est conforme à la directive précitée 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994, qu'ils ne peuvent devenir ni maires, ni adjoints au maire. Ladite directive a été transposée par la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998, et les ressortissants des pays de l'Union européenne n'ont pu voter aux élections municipales en France qu'à compter 2001. 9 autres États membres appliquent des dérogations analogues à celles qu'a retenues la France. Dans ce dernier État membre, les conseillers municipaux étrangers ne peuvent de surcroît pas participer à la désignation des sénateurs. En ce qu'elle autorise de telles pratiques, la directive 94/80/CE s'écarte de la lettre et de l'esprit de l'article 22, paragraphe 1, TFUE, lequel dispose, comme il a été dit, que tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, *dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État*. Dès lors, il se pose un problème de validité de la directive 94/80/CE au regard du droit primaire.

Au Grand-Duché de Luxembourg, les ressortissants de l'UE qui n'ont pas la nationalité du pays y sont majoritaires dans les communes de plus de 10 000 habitants. Les étrangers, fussent-ils ressortissants de l'UE ou de pays tiers, peuvent voter et être élus en tant que bourgmestres (maires) et échevins (adjoints au maire) depuis la réforme de la loi électorale votée à la mi-mars 2012. Comme il a été dit, la condition de cinq années de résidence ininterrompue, applicable aux seuls résidents étrangers, a été abolie pour les élections européennes, mais non pour les élections locales (communales). Lors des élections communales d'octobre 2011, seuls 17% des non-nationaux remplissant les conditions d'inscription figuraient effectivement sur les listes

---

<sup>37</sup> Rapport du 9 mars 2012 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, COM(2012) 99 final, pp. 9-10.

<sup>38</sup> Rapport du 9 mars 2012 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, COM(2012) 99 final, p. 12.

électorales<sup>39</sup>. En 2017, les chiffres des inscriptions sur les listes électorales communales révèlent que le total des électeurs a augmenté de 7 pour cent, pour s'établir à 286 683, ce qui est surtout le fruit des nombreuses naturalisations, car la croissance démographique des Luxembourgeois est faible. Les électeurs étrangers ont représenté 12 pour cent des électeurs au scrutin du 8 octobre 2017<sup>40</sup>. Cependant, il faut tenir compte du fait que sur près de 300 000 résidents étrangers, le ministre de l'Intérieur Dan Kersch estime que le nombre des ressortissants étrangers remplissant notamment la condition de cinq années de résidence sur le territoire luxembourgeois au moment de leur inscription sur les listes électorales est de seulement 150 000<sup>41</sup>. La condition relative à la durée de résidence est donc bien dissuasive en pratique, tout autant que le régime linguistique et l'usage quasi exclusif d'une seule langue officielle en politique (le luxembourgeois) depuis le milieu des années 1990. Pourtant, la logique des traités européens voudrait non pas que l'on dissuade la participation aux élections, mais qu'on l'encourage.

Une fois enregistré comme résident, l'inscription pour les élections municipales est automatique dans un certain nombre d'États membres. Dans les États membres où le vote est obligatoire, l'inscription sur les listes ne se fait que si le citoyen le demande. C'est le cas de la Belgique, de Chypre, de la Grèce et du Luxembourg<sup>42</sup>. Toujours est-il que des États membres où le vote n'est pas obligatoire obligent également à introduire une demande d'inscription sur les listes électorales<sup>43</sup>. En Belgique, l'administration communale envoie le formulaire d'inscription par la poste à tous les résidents concernés, alors qu'au Luxembourg, il faut s'adresser à une administration communale pendant ses heures d'ouverture pour pouvoir obtenir un tel formulaire<sup>44</sup>. Ces divergences quant à la mise en œuvre de la citoyenneté européenne à l'échelon local pourraient être surmontées par une politique d'inscription d'office (automatique) de tous les citoyens européens (libre aux États membres d'étendre le dispositif aux ressortissants de pays tiers), sans condition de durée de résidence<sup>45</sup>. Les préconisations de la Commission européenne sont en ce sens :

« La directive autorise les États membres dans lesquels le vote n'est pas obligatoire à adopter un système d'inscription d'office des électeurs. Ce système est déjà mis en œuvre en Allemagne, en Autriche (Burgenland excepté), au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, aux Pays-Bas, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie et en Suède. *La Commission voit d'un œil favorable la*

---

<sup>39</sup> Selon l'édition francophone en ligne du quotidien *Luxemburger Wort*, 27 juin 2017, [www.wort.lu](http://www.wort.lu).

<sup>40</sup> Selon le magazine luxembourgeois germanophone *Revue*, 40/2017, p. 14.

<sup>41</sup> Cf. réponse de M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur, à la question parlementaire n° 3299, du 18 septembre 2017, soumise par Mme Françoise Hetto-Gaasch concernant la participation des ressortissants étrangers aux élections communales.

<sup>42</sup> Informations disponibles sur le site <http://www.touteurope.eu/actualite/voter-ou-etre-eligible-aux-elections-municipales-dans-l-union-europeenne.html>.

<sup>43</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, COM (2002) 0260 final.

<sup>44</sup> Serge Kollwelter, Custodio Portasio, Guy Thomas, « Tribune libre », 7 juin 2016, texte repris sur le blog de Serge Kollwelter : <http://sergekollwelter.blogspot.lu/2016/06/quelle-volonte-politique.html> (consulté le 9 décembre 2017).

<sup>45</sup> En Belgique par exemple, les ressortissants de l'UE peuvent participer aux élections locales sans condition de résidence. Les ressortissants de pays tiers peuvent y participer également, mais à condition de se prévaloir de cinq ans de résidence, comme au Luxembourg : [http://www.elections.fgov.be/index.php?id=1649&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=1182&cHash=1b44950e9a985fd33eefac389a2c5c0](http://www.elections.fgov.be/index.php?id=1649&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1182&cHash=1b44950e9a985fd33eefac389a2c5c0).

*pratique consistant à prévoir l'inscription d'office des citoyens de l'Union non nationaux sur les listes électorales en même temps que leur inscription en tant que résidents. Cette pratique permettrait de ne pas imposer une formalité supplémentaire aux citoyens désireux d'exercer leur droit de vote dans la mesure où elle leur évite de devoir introduire une demande d'inscription de plus dans un délai impératif.*

*La Commission conseille comme bonne pratique aux États membres qui adoptent un système d'inscription non automatique sur les listes électorales de ne pas fixer de délai impératif pour l'introduction des demandes d'inscription. C'est le cas de l'Italie. C'est dans la toute dernière phase de la campagne électorale que les citoyens participent davantage aux débats politiques et, partant, décident d'exercer individuellement leur droit de vote. Par conséquent, fixer un délai impératif pour les inscriptions sur les listes électorales venant à échéance bien avant la fin de la campagne électorale pourrait exclure les citoyens qui décident au dernier moment d'aller voter »<sup>46</sup>.*

Le vote obligatoire ne devrait pas servir de prétexte pour restreindre les droits politiques des citoyens étrangers. C'est assez curieux de considérer que l'inscription d'office des électeurs n'est possible que si le vote n'est pas obligatoire. Au Grand-Duché de Luxembourg, cela fait des décennies que personne n'a été sanctionné pour ne pas avoir voté. Dès lors, l'obligation de voter dans le chef des Luxembourgeois pourrait être abolie dans son principe afin de permettre l'inscription d'office dans le chef des citoyens étrangers. Une autre possibilité pourrait consister à proposer d'office à tous les citoyens étrangers d'exercer leur droit de participer aux élections locales : libre à eux d'y renoncer s'ils ne souhaitent pas être soumis à une obligation de vote par la suite. Ce qui importe, c'est de restreindre ledit droit de participer aux élections locales le moins possible, comme c'est le cas en Belgique, où aucun délai de résidence ne s'applique aux ressortissants de l'Union, où les ressortissants de pays tiers peuvent également participer à la vie politique, et où l'introduction des demandes d'inscriptions est facilitée. Paradoxalement (et inversement à la logique démocratique), la Belgique compte proportionnellement moins de non-nationaux que le Grand-Duché de Luxembourg. C'est donc ce dernier qui devrait servir de modèle démocratique en la matière et non l'inverse.

Les dispositions dérogatoires contenues dans la directive 94/80/CE, permettant de limiter les droits politiques découlant de la citoyenneté européenne en cas de changement de résidence fréquent, ne pourraient-elles pas être invalidées par le biais de renvois préjudiciels en appréciation de validité ? Le mécanisme est prévu à l'article 267, premier alinéa, TFUE, qui dispose que la Cour de Justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union<sup>47</sup>. En effet, la Cour pourrait être amenée à statuer sur le bien-fondé et la proportionnalité des dérogations prévues au regard du droit primaire<sup>48</sup>. Cependant, cela suppose de passer par le filtre du juge national. Là ou en France, le recours pour excès de pouvoir peut être intenté (presque)

---

<sup>46</sup> Rapport du 9 mars 2012 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, COM(2012) 99 final, p. 15.

<sup>47</sup> Voir généralement Athanase Popov, *The admissibility of direct and indirect judicial review and effective judicial protection in EU law*, thèse soutenue le 14 septembre 2017 à l'Université du Luxembourg.

<sup>48</sup> C'est ainsi qu'on peut s'interroger sur la validité du droit dérivé, tel que transposé par exemple par le Grand-Duché de Luxembourg en ce qui concerne les élections locales, au regard de l'article 22, paragraphe 1, TFUE, puisque ce dernier n'autorise de dispositions dérogatoires que « lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient ». L'éventualité d'une représentation accrue des non-nationaux aux élections locales constitue-t-elle, juridiquement et politiquement parlant, un « problème », ou bien plutôt un moyen efficace pour diminuer le véritable problème du déficit démocratique ?

gratuitement, sans aucune formalité et sans être représenté par un avocat, le ministère d'avocat est obligatoire pour pouvoir former un recours en annulation devant le juge administratif luxembourgeois. Les recours pourraient avoir pour objet le refus d'autoriser le gagnant des élections à devenir maire, ou bien le refus d'inscrire un citoyen européen sur les listes électorales malgré l'application d'une des dérogations prévues dans le droit dérivé. Quant aux ressortissants de pays tiers, l'Union se doit de faire en sorte qu'ils ne deviennent pas des « citoyens de rien du tout », pour reprendre l'expression de Dominique Wolton, même à défaut de réciprocité de la part des États dont ces derniers sont ressortissants. Bien entendu, une gradation entre le statut des nationaux (jouissant de la plénitude des droits politiques), celui des citoyens européens (jouissant de nombreux droits politiques) et celui des ressortissants des pays tiers (jouissant de certains droits politiques) est inévitable. Le respect maximal des droits politiques en question aura inmanquablement des conséquences durables sur l'autodéfinition identitaire de tous les citoyens qui se côtoient dans un même pays par l'instauration d'un sentiment d'appartenance commun. Il est légitime d'y voir un idéal qui permettra de réenchanter les relations intersubjectives et de redonner confiance dans le projet politique européen.

### **III) Les relations entretenues entre l'exercice de leurs droits politiques par les non-nationaux et le *nation-building* européen**

Les développements qui précèdent étaient consacrés à la mise en œuvre de la citoyenneté européenne dans son volet « droits politiques ». Il reste à tirer les conséquences à long terme d'une telle mise en œuvre adéquate.

Il s'agit ici de prendre l'exact contrepied de la pensée politique de Charles de Gaulle, dont la mise en œuvre rendrait impossible l'instauration d'une identité européenne. Selon Charles de Gaulle, Konrad Adenauer et lui-même ne souhaiteraient pas « faire disparaître » leurs « peuples, leurs États, leurs lois, dans quelque construction apatride », en dépit des avantages qui peuvent être tirés de la « mystique de l'intégration »<sup>49</sup>. Par ailleurs, il y aurait de grandes et de petites nations. Le peuple français aurait, « pendant, des siècles, pris l'habitude d'être le mastodonte de l'Europe » et c'est « le sentiment qu'il avait de sa grandeur » qui maintiendrait son unité. Faute de « mission internationale », il se « désintéresserait de lui-même et irait à sa dislocation »<sup>50</sup>. Il est cependant légitime de se demander si cette course perpétuelle à la grandeur nationale est compatible avec le ménagement des susceptibilités des autres nations et si une telle volonté de grandeur peut être viable à long terme : ne serait-elle pas au contraire contreproductive, voire suicidaire ?

Rien d'étonnant à ce que, pour Charles de Gaulle, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier soit un « aréopage siégeant à Luxembourg », tandis que la Communauté Euratom permettrait à d'autres pays que la France qui, « n'ayant rien fait par eux-mêmes, voudraient que les crédits du budget commun servent à leur procurer ce qui leur manque en passant les commandes aux fournisseurs américains »<sup>51</sup>. Rien d'étonnant non plus à ce que l'ancien Président

---

<sup>49</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, réédition en 1994 et 1999, pp. 141-142.

<sup>50</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, réédition en 1994 et 1999, p. 143.

<sup>51</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, réédition en 1994 et 1999, p. 145.

de la République française se demande si la Communauté économique européenne visait à « l'harmonisation des intérêts pratiques des États, à leur solidarité économique vis-à-vis de l'extérieur et à leur concertation dans l'action internationale », ou bien à « réaliser la fusion totale de leurs économies et de leurs politiques respectives afin qu'ils disparaissent en une entité unique ayant son gouvernement, son Parlement, ses lois, et qui régira à tous égards ses sujets (...) devenus des *concitoyens au sein de la patrie artificielle qu'aura enfantée la cervelle des technocrates* ? »<sup>52</sup>. Charles de Gaulle avait bien compris les enjeux virtuels de la citoyenneté européenne, même si celle-ci n'existait pas encore : il s'agit effectivement de créer une citoyenneté d'une nouvelle patrie. Or, toutes les patries sont artificielles et reposent sur un contrat social symboliquement conclu par l'ensemble des concitoyens qui adhèrent à une identité donnée. Comme il a été dit en introduction, l'idée de créer une nation européenne est due notamment à des philosophes tels que Julien Benda, lequel n'a rien d'un technocrate. Des deux conceptions du rôle de la Communauté économique européenne qu'il expose, Charles de Gaulle choisit la première, « faute de goût pour les chimères », tout en estimant que « la seconde porte tous les espoirs et toutes les illusions de l'école supranationale »<sup>53</sup>.

En termes d'aujourd'hui, on pourrait dire que Charles de Gaulle raisonne comme un populiste en ce qu'il simplifie les choses à outrance. C'est d'autant plus surprenant qu'il s'agit de son testament politique, écrit après avoir exercé les plus hautes fonctions de l'État et bénéficié des conseils de nombreux spécialistes pendant qu'il était Président de la République. Force est de constater que, malheureusement, bon nombre de conservateurs continuent à raisonner de la sorte, estimant que les nations sont du domaine de la réalité, tandis que les efforts pour mettre en place des politiques supranationales grâce à l'adhésion à une citoyenneté et à une identité européennes seraient du domaine des chimères. Un tel raisonnement consiste à méconnaître le fait que les nations sont toujours des créations récentes et qu'elles sont toujours constituées de « communautés imaginées »<sup>54</sup>. Communautés « imaginées » ne signifie pas communautés « imaginaires » puisque ces communautés existent bel et bien dans la conscience de ceux qui y adhèrent. Mais ce qu'il importe de comprendre, c'est que les nations n'existent pas *en dehors* de la conscience nationale de ceux qui y adhèrent. Dès lors, vouloir susciter une adhésion à une nouvelle nation (la nation européenne) n'est pas plus chimérique que de maintenir une conscience nationale existante. En effet, les nations évoluent en permanence. Les Gaulois et les Francs ont perdu leurs langues respectives au profit d'un latin vernaculaire, pour au final abandonner celui-ci également au profit du français, langue créée par la déformation du latin. Le royaume de France était de surcroît multiethnique. Ce n'est que l'assimilation par l'école qui a permis de créer, artificiellement, une adhésion populaire à une nation française inséparable de la francophonie. Prendre conscience de cet artifice, c'est cela le réalisme ; le contester, cela revient à construire une réalité non plus imaginée, mais bien imaginaire. Les nations n'ont jamais été ce qu'elles sont aujourd'hui et elles ne sauraient demeurer telles qu'elles sont actuellement, comme des essences figées. L'existence précède l'essence<sup>55</sup>. De nouveaux nationalismes voient sans cesse le jour. Des petites nations

---

<sup>52</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, réédition en 1994 et 1999, p. 146. C'est nous qui soulignons.

<sup>53</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, réédition en 1994 et 1999, p. 146.

<sup>54</sup> Benedict Anderson, *Imagined communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, New York, Verso, revised edition, 2006 (première édition parue en 1983).

<sup>55</sup> Jean-Paul Sartre, *L'existentialisme est un humanisme*, Paris, Éditions Nagel, 1946. Voir, du même auteur, *L'être et le néant, Essai d'ontologie phénoménologique*, Paris, Gallimard, 1943, réédition de 2000, p. 48 : « Il n'est pas admissible que l'être des choses consiste à manifester leur essence. Car, alors, il faudrait un être de cet être ».

disparaissent. Il est dès lors souhaitable de prendre acte du réel et d'essayer de l'influencer de telle sorte que les nationalismes soient canalisés vers des objectifs supérieurs tels que le dépassement des particularismes égoïstes par l'adhésion à des idéaux pacificateurs. Par exemple, peu importe que la Catalogne fasse ou non partie de l'Espagne si Espagnols et Catalans obtiennent, à terme, un passeport européen. L'unité nationale pourrait changer d'échelle : ce qui compte, c'est que les Européens soient unis, libre à eux de s'organiser comme ils le souhaitent à l'échelon régional. Si la nation à laquelle appartiennent les Catalans en sus de leur identité régionale, c'est la nation européenne, l'éventuelle sécession de l'Espagne n'aura aucun sens.

En plus d'être artificiel, tout sentiment d'appartenance nationale est également conjoncturel. Pour le dire simplement, on a toujours les ancêtres qu'on se choisit. Les Grecs ont certes conservé dans une certaine mesure la langue grecque de l'Antiquité, mais leur culture actuelle est une culture balkanique qui a peu de choses à voir avec l'Antiquité. Insister sur les influences culturelles récentes, ou bien sur l'héritage linguistique de l'Antiquité relève de la politique culturelle. On pourrait penser que le projet d'Union européenne aurait dû commencer par la constitution progressive d'une culture commune allant au-delà du patrimoine historique et des solidarités de fait, ce qui eût été parfaitement compatible avec le respect du multilinguisme et des spécificités régionales. On pourrait par exemple songer à une européanisation des médias, dont il suffirait d'assurer la diffusion en plusieurs langues, mais avec un contenu identique – à l'exception des médias locaux ou régionaux. Une seule chaîne de télévision de ce type existe à ce jour (Euronews), de même qu'une seule autre chaîne de télévision binationale dans l'ensemble de l'Union (Arte). Par ailleurs, on pourrait proscrire le protectionnisme culturel intraeuropéen, par exemple en ce qui concerne la diffusion des œuvres littéraires et artistiques. Les aides à la traduction devraient être octroyées, quant à elles, en application du principe de non-discrimination (par exemple, en octroyant un nombre sensiblement égal d'aides pour traduire à partir du français ou bien vers le français).

De nombreux exemples permettent d'illustrer le caractère conjoncturel de l'identité nationale. C'est ainsi que les Bulgares se considéraient autrefois comme entièrement slaves<sup>56</sup>. Cela ne les a pas empêchés d'intégrer une composante asiatique dans leur identité nationale depuis la parution de *Geschichte der Bulgaren* (Histoire des Bulgares) du Tchéque Konstantin Jireček<sup>57</sup>. De nos jours, cette composante asiatique de l'identité nationale prend de plus en plus le dessus sur la composante slave<sup>58</sup>. En parallèle, un autre courant identitaire revendique au contraire les origines thraces des Bulgares<sup>59</sup>. Ce caractère conjoncturel et évolutif de l'identité nationale se retrouve à l'identique chez les États fondateurs des Communautés européennes. C'est ainsi que Gaspard Théodore Ignace de la Fontaine, alors gouverneur du Grand-Duché de Luxembourg, déclara, le 3 avril 1848, au sujet des Luxembourgeois :

« Nous ne pouvons renier notre nature, nous sommes des Allemands ».

---

<sup>56</sup> Voir Paisij de Hilendar, *L'histoire slavo-bulgare* (traduit du bulgare par Athanase Popov), Cordes sur Ciel, Rafael de Surtis, 2015. Le manuscrit original date de 1762.

<sup>57</sup> Le livre est paru pour la première fois en langue allemande en 1876.

<sup>58</sup> Voir la liste impressionnante d'ouvrages consacrés aux origines ethniques de Bulgares sur le site de la fondation Tangra Tanakra : <http://tangra-bg.org>.

<sup>59</sup> Voir l'ouvrage de Tchavdar Marinov, *Nos ancêtres les Thraces, Usages idéologiques de l'Antiquité en Europe du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, 2016.



Le même jour, le gouvernement luxembourgeois publiait une proclamation au peuple qui disait, au sujet du drapeau fédéral allemand, hissé à côté du drapeau luxembourgeois pour opposer ce symbole aux drapeaux révolutionnaires français et belges :

« Ce drapeau est la protection de toutes les nationalités allemandes. Il est le symbole des libertés et de la renaissance confédérale de l'Allemagne. (...) Une réunification étroite avec l'Allemagne *est notre droit, notre devoir et notre salut* »<sup>60</sup>.

Cela n'a pas empêché le peuple luxembourgeois de se donner par la suite pour devise nationale officielle, en déformant les paroles d'un chant écrit par Michel Lentz : *Mir wëlle bleiwe wat mir sinn - mir wëlle jo keng Preise gin* (« Nous voulons rester ce que nous sommes », remplacé parfois dans la chanson par « Nous ne voulons pas devenir des Prussiens »)<sup>61</sup>. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la francophonie permettait aux Luxembourgeois (en plus de la pratique orale du luxembourgeois) de se démarquer au maximum de l'Allemagne nazie, à laquelle le Grand-Duché était rattaché pendant la guerre. De nos jours, des groupes de pression luttent au contraire contre l'avancée de la francophonie et souhaitent étendre l'usage du luxembourgeois, même à l'écrit, en tant que corollaire de l'identité nationale<sup>62</sup>. En réalité, les travaux de l'historien luxembourgeois Gilbert Trausch ont démontré que l'émergence de l'identité nationale luxembourgeoise est postérieure à la création du Grand-Duché de Luxembourg et non pas antérieure<sup>63</sup>. Cela démontre purement et simplement que toute identité nationale est soumise à des aléas qui dépendent en grande partie des politiques publiques. L'Union européenne ne devrait pas se désintéresser de l'identité européenne, qui est le corollaire de la citoyenneté européenne, même si l'Union manque pour le moment de compétences fédérales dans le domaine de la culture.

Il est un point sur lequel la mise en œuvre de la citoyenneté européenne a déjà, en l'état, partiellement marginalisé la pensée de Charles de Gaulle. Lorsque celui-ci parle de l'Algérie, qui était à l'époque un département français, il dit par exemple qu'« un million de Français y étaient installés », ce qui sous-entend que les citoyens français musulmans, qui y étaient majoritaires, n'étaient pas des Français<sup>64</sup>. En application de la même logique, pour mettre un terme à la guerre civile en Algérie, le nouveau Président de la République « exclu[ai] du domaine des possibilités toute idée d'assimilation des musulmans au peuple français ». En effet, estime le Président de la République, « la communauté musulmane, étant donné ses origines ethniques, sa religion, sa manière de vivre, après avoir été si longtemps traitée en inférieure, tenue à l'écart, combattue, avait une personnalité trop forte et trop douloureuse pour se laisser désormais ni dissoudre, ni

---

<sup>60</sup> Voir Michel Pauly, *Histoire du Luxembourg*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2013 (traduit de l'allemand par Paul-Louis van Berg), p. 86.

<sup>61</sup> Voir à ce sujet : [http://www.wikiwand.com/de/Mir\\_w%C3%ABlle\\_bleiwe\\_wat\\_mir\\_sinn](http://www.wikiwand.com/de/Mir_w%C3%ABlle_bleiwe_wat_mir_sinn).

<sup>62</sup> Voir notamment <http://www.actioun-letzebuergesch.lu/> et <http://nee2015.lu/>. La lutte pour la préservation de la langue luxembourgeoise est officiellement motivée par la « préservation » de la culture nationale telle qu'elle est censée exister. Néanmoins, l'usage accru de la langue luxembourgeoise, même à l'écrit, n'a jamais caractérisé la culture luxembourgeoise par le passé ! Une telle politique constitue donc en réalité une innovation. En s'efforçant de figer les cultures nationales, les conservateurs entendent (sciemment ?) forcer la réalité en s'écarter de l'évolution naturelle passée, présente et à venir. C'est un projet on ne peut plus chimérique, contrairement à l'acceptation de la réalité qui caractérise, paradoxalement, la volonté réformatrice : celle-ci consiste à prendre acte des évolutions naturelles.

<sup>63</sup> Voir Gilbert Trausch, *Le Luxembourg. Émergence d'un État et d'une nation*, Anvers, Fonds Mercator, 1989.

<sup>64</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, réédition en 1994 et 1999, p. 40.

dominer, surtout à l'époque où, d'un bout à l'autre du monde, chaque peuple reprenait en main sa destinée »<sup>65</sup>. Charles de Gaulle se résout donc à laisser l'Algérie aux Algériens et la France aux Français. La mise en œuvre effective de la citoyenneté européenne rompt avec la logique selon laquelle la représentation politique devrait s'aligner sur des bases ethniques ou même nationales. La nationalité française n'est plus systématiquement requise pour voter en France (excepté aux élections présidentielles, législatives et sénatoriales, qui pourraient devenir, à terme, moins importantes que les scrutins européen et municipal) et rien n'empêche d'ouvrir le bénéfice des droits conférés par la citoyenneté européenne aux ressortissants de pays tiers, par exemple aux Algériens, qui étaient, soit dit en passant, de nationalité française avant l'indépendance de l'Algérie.

## Conclusion

La doctrine juridique reconnaît l'importance théorique croissante de la citoyenneté européenne<sup>66</sup>. Toujours est-il que la mise en œuvre de celle-ci en est encore à ses balbutiements, tout particulièrement en ce qui concerne les droits politiques dont l'exercice permettra, à terme, de constituer une nationalité européenne. Celle-ci complétera la nationalité et l'identité nationales, sans les remplacer. En effet, pour citer Edgar Morin :

« Il n'y a plus de conflit possible entre l'identité nationale d'un Européen et son identité européenne. Le problème est que la conscience de cette identité européenne est encore sous-développée (...) par rapport aux développements réels de la communauté de destin. (...) Il nous faut, de l'intérieur, décloisonner l'Europe et l'ouvrir à elle-même. Il nous faut une possibilité de communication linguistique **immédiate** (...). Il serait aisé, comme le montre l'exemple helvétique, que tout Européen pratique couramment deux langues européennes en plus de la sienne. L'Europe **ne court aucun risque culturel à ce que l'anglais y devienne langue principale de communication**. N'a-t-il pas constitué la langue de communication entre les diverses cultures et ethnies indiennes sans les corrompre, sans dévaluer les langues régionales, sans surimposer l'identité anglaise sur l'identité indienne ? L'utilisation de l'anglais, accompagnée de la connaissance de deux autres langues européennes, aurait en outre l'avantage de faciliter les communications avec le reste de la planète »<sup>67</sup>.

Il ne faut pas oublier que les cultures européennes ont de tous temps fonctionné selon le paradigme culture majoritaire/culture minoritaire. Jadis, ce fut le latin – autrefois langue vivante – qui jouait le rôle joué par l'anglais aujourd'hui. La recherche universitaire se faisait en latin souvent jusqu'au dix-huitième siècle. Ensuite, le français a joué le rôle de langue mondiale pendant deux siècles, avant d'être remplacé par l'anglais. Avant le latin, la langue de communication dans le monde antique était le grec : autrement dit, les Européens ont toujours utilisé des langues véhiculaires communes et cela n'a jamais suscité d'oppositions. Parler une ou deux langues véhiculaires n'empêche pas d'en parler (mieux) une troisième, voire aussi une

---

<sup>65</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, réédition en 1994 et 1999, p. 43.

<sup>66</sup> Dimitry Kochenov dresse le constat suivant: "all the adherents of [the] extremely diverse views on EU citizenship would concur with regard to one important conclusion to be drawn from the recent developments[.] the importance of EU citizenship in the legal-political fabric of the EU has grown enormously" (Dimitry Kochenov, "The right to have *what* rights? EU citizenship in need of clarification", *European Law Journal*, Vol. 19, No. 4, July 2013, pp. 502–516, à la p. 505.

<sup>67</sup> Edgar Morin, *Penser l'Europe*, Édition revue et complétée, Paris Gallimard, 1990, pp. 232-233.

quatrième langue nationale ou régionale. La connaissance du latin n'a pas empêché ni freiné l'émergence et le maintien des cultures nationales, bien au contraire.

Malheureusement, le débat sur ces questions n'a pas beaucoup avancé depuis le milieu du vingtième siècle. L'homme politique français Daniel Mayer, ministre du Travail de 1946 à 1949 parlait d'« unité dans la diversité » dès 1946. Ce à quoi le philosophe Julien Benda répliquait au cours d'une table ronde retransmise à la radio, qu'« il y a une uniformité économique » qu'il juge être la seule uniformité nécessaire, en glissant la question suivante : « Croyez-vous qu'un Provençal aime un Breton ? ». Daniel Mayer répond : « Je l'espère bien, au nom de l'unité française ». Julien Benda n'est pas du même avis : « non, il ne l'aime pas, mais ils sont unis »<sup>68</sup>. « Unis dans la diversité » est la devise actuelle de l'Union européenne.

---

<sup>68</sup> Table ronde organisée par la Radiodiffusion française, Émission « Tribune de Paris », diffusée le 1<sup>er</sup> mai 1946. Voir *Papiers, La revue de France Culture*, n° 22, octobre-décembre 2017, pp. 104-105.