

**Programme ST PopAct**  
**« Opinion Publique et Politiques européennes »**

**La citoyenneté européenne et la recomposition de l'espace quasi-étatique en Europe : crise et nouvelles perspectives\***

Teresa Pullano – Europainstitut, University of Basel

La Commission européenne a élu 2013 « année européenne des citoyens », du nom de la campagne publique lancée sur la citoyenneté de l'Union, la connaissance des droits qui y sont liés et les perspectives de développements futurs<sup>1</sup>. Mais la crise économique et financière qui s'est ouverte sur le continent en 2008 semble avoir remis en question la pertinence de cette catégorie. En effet, vingt ans après l'introduction de ce statut par le Traité de Maastricht<sup>2</sup>, la crise de l'euro a mis en évidence les limites d'une citoyenneté supra-nationale envisagée en termes de solidarité et d'inclusion démocratique<sup>3</sup>. Les acteurs institutionnels européens ont fait de l'euro un symbole politique, l'associant directement au projet d'une union politique et aux catégories de stabilité et de cohésion sociale, le transformant en une « technologie de la citoyenneté »<sup>4</sup>. Les phénomènes de récession et de dépression économique n'ont pas affecté toutes les régions de l'Union de manière égale, mais ont au contraire exaspéré des clivages en termes de salaire et de conditions de vie déjà présents entre les pays de l'Europe du Sud et ceux du Nord, Irlande excepté<sup>5</sup>. La légitimité de la gestion de la crise par la Banque centrale européenne a été mise en discussion par des citoyens qui se sont sentis dépossédés de toute capacité de décision démocratique<sup>6</sup>. Néanmoins, les effets inégalitaires du projet d'intégration économique et politique deviennent moins paradoxales une fois reconsidérée la question de la

---

\* texte extrait du livre *La citoyenneté européenne, un espace quasi-étatique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

<sup>1</sup> Campagne de la Commission européenne sur l'année européenne des citoyens, <http://europa.eu/citizens-2013/fr/home>, consulté le 7 janvier 2013. Voir également la décision du parlement européen et du conseil relative à l'année européenne des citoyens. Décision n.1093/2012/UE 21 novembre 2012, JOURNAL OFFICIEL DE L'UNION EUROPEENNE, L. 235/1, 23/11/2012.

<sup>2</sup> Traité sur l'Union européenne, art. 8, JOURNAL OFFICIEL DE L'UNION EUROPEENNE, C 224, vol. 35, 31 Août 1992.

<sup>3</sup> Les analyses du lien entre la citoyenneté européenne et la crise de l'euro sont à ce jour peu nombreuses. Voir Kalypso Nicolaidis, « European Democracy and its crisis », *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n. 2, 2013, p. 351-369 ; voir Cris Shore, « The euro crisis and European citizenship », *Anthropology Today*, vol. 28, n. 2, 2012, p. 5-9 ainsi que le numéro spécial de *European Urban and Regional Studies*, vol. 20, n. 1, Janvier 2013, dédié à la crise économique et aux relations spatiales inégales dans l'Union européenne. Ce numéro offre aussi une perspective sur les luttes et les manifestations des citoyens contre les mesures d'austérité à travers l'Europe comme à ses frontières.

<sup>4</sup> Je reprends cette expression de l'article de Cris Shore, « The euro crisis and European citizenship », *op. cit.*

<sup>5</sup> Sur le lien entre la crise de la dette en Grèce en 2009, l'euro et les relations spatiales inégales à l'échelle européenne, voir Costis Hadjimichalis, « Uneven Geographical Development and socio-spatial justice and solidarity : European Regions after the 2009 Financial Crisis », *European Urban and Regional Studies*, vol. 18, n. 3, 2011, p. 254-274.

<sup>6</sup> « Pour résumer, l'Union monétaire, la crise de l'euro et les politiques de défense de l'euro ont créé une constellation institutionnelle dans laquelle le contrôle démocratique des États membres sur leurs économies a été largement détruit », Fritz Scharpf, « Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the euro crisis », *MPIfG Discussion Paper*, n. 12/6, 2012, <http://hdl.handle.net/10419/66580>.

citoyenneté elle-même. C'est ce que nous proposons de faire dans les paragraphes suivants.

### ***Reconceptualiser la citoyenneté de l'Union en tant qu'objet d'analyse***

La première signification de la citoyenneté de l'Union est celle, formelle et spécifiquement juridique, donnée par l'article 9 du TUE : « Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas »<sup>7</sup>. Les traités n'en disent pas plus, et la littérature la complète avec une définition plus large de la citoyenneté de l'Union en tant que statut indiquant l'appartenance à une communauté non-étatique et ce à de multiples niveaux. Une telle institution comprend des éléments constitutionnels, politiques et socio-économiques et se développe dans le cadre d'un processus d'éclatement des identités au-delà des cadres nationaux. Les deux questions : celle de l'identité et celle des droits sont ainsi le prisme principal à travers lequel la littérature appréhende les enjeux véhiculés par cette institution<sup>8</sup>.

On peut déjà souligner que deux problèmes se posent avec cette première définition. D'une part, la tension entre l'appartenance nationale et le processus de convergence à l'échelle de l'Union n'est pas résolue par l'ambiguïté de la définition donnée par le texte du Traité sur l'Union. En fait, on est ici en présence de deux ordres d'appartenance politique, sans qu'il n'y en ait un qui domine clairement. D'autre part, quelle est la signification à attribuer à une citoyenneté commune si elle n'implique pas une forme de solidarité, même minimale, entre ceux qui la partagent ? La crise économique n'a pas fait autre chose finalement que de mettre en lumière, avec une évidence accrue, des mécanismes de différenciation qui sont au cœur du droit de citoyenneté de l'Union depuis au moins son institution en 1992. Pour éclairer cette continuité, il est pourtant nécessaire de procéder à une reconceptualisation de la citoyenneté de l'Union en tant qu'objet de recherche. Ce geste doit être accompagné d'une respcification de la problématique associée. D'une part, cela implique de se distancier de la lecture apologétique de la citoyenneté comme clé de voute d'une Europe démocratique, lecture souvent proposée par les mêmes acteurs institutionnels. D'autre part, on devra éviter une interprétation réductionniste qui verrait dans la citoyenneté une simple stratégie de légitimation de rapports et intérêts nationaux ou communautaires, sans impact réel sur les politiques mises en œuvre. Tout en évitant ces deux obstacles, il s'agira ici de décrire le champ de forces spécifique qui se dessine à travers les usages de la citoyenneté européenne.

---

<sup>7</sup> *Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JOURNAL OFFICIEL DE L'UNION EUROPEENNE, 30 mars 2010, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:FR:HTML>

<sup>8</sup> Pour une définition de la citoyenneté européenne en termes de droits et d'identité, voir Jo Shaw, « The Interpretation of European Union Citizenship », *The Modern Law Review*, vol. 61, n. 3, 1998, p. 293-317 et, du même auteur, *The Transformation of Citizenship in the European Union : Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge : Cambridge University Press, 2007 et Sylvie Strudel, « Pratiques de la citoyenneté européenne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n. 1, 2002, p. 7-10. Dans la littérature juridique, voir également Myriam Benlolo-Carabot, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles : Bruylant, 2006 ; Dimitry Kochenov, « A Real European Citizenship : The Court of Justice Opening a New Chapter in the Development of the Union in Europe », *Columbia Journal of European Law*, vol. 18, n. 1, 2011, p. 56-109. Pour ce qui est de la littérature normative en théorie politique, voir Rainer Bauböck, « Why European Citizenship : Normative Approaches to Supranational Union », *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 8, n. 2, 2007, p. 453-488.

*Dépasser le point de vue libéral*

La première difficulté que posent les deux paradigmes du cosmopolitisme post-national (CPN) et de la citoyenneté multi-niveaux (CMN) lorsqu'on veut comprendre le rôle que le droit de la citoyenneté de l'Union joue dans le processus d'intégration européenne consiste dans le choix d'adopter une notion étroite, de dérivation essentiellement libérale, de citoyenneté. On ne veut pas ici minimiser les différences entre ces deux paradigmes, ni la variété des positions à l'intérieur de chacun d'eux. Ces deux paradigmes n'arrivent pas à rendre raison des contradictions qui persistent entre la citoyenneté de l'Union telle qu'elle est définie par les traités et sa mise en place effective. Nous sommes à présent face à une situation où les conditions de vie des citoyens européens divergent de manière croissante, où les inégalités s'agrandissent au lieu de se résorber. Comment peut-on rendre raison de la divergence entre l'idéal d'une citoyenneté de plus en plus inclusive et émancipatrice et la réalité à laquelle nous sommes confrontés ? Ces divisions et ces tensions sont-elles uniquement des accidents dans l'évolution vers une citoyenneté post-nationale et plus démocratique, comme semble le suggérer le modèle de la citoyenneté multi-niveaux ? Cette première difficulté renvoie à un autre élément : le caractère abstrait de l'approche à la citoyenneté que l'on retrouve dans les deux arguments du CPN et de la CMN. La question que ces deux arguments posent concerne le degré de conformité de la citoyenneté de l'Union, en tant que post-nationale ou en tant que complément des citoyennetés nationales, vis-à-vis du paradigme libéral et démocratique. L'objectif de la littérature en provenance du CPN n'est donc pas de faire une étude de ce que la citoyenneté de l'Union est, mais de ce qu'elle pourrait ou devrait être. L'argument de la CMN se propose en revanche de mener une étude sur la manière avec laquelle le droit et les politiques de la citoyenneté de l'Union s'organisent et se structurent concrètement au sein de celle qui est interprétée comme une organisation politique multi-niveaux. Ces études souffrent toutefois des limitations propres à l'approche de la gouvernance multi-niveaux comme théorie de l'intégration européenne. Ils naturalisent l'échelle nationale comme le maître étalon à l'aune duquel évaluer les avantages et les désavantages des pratiques de participation, de droits et d'identité à une échelle ultérieure, celle trans- ou supra-nationale.

La problématique adressée par ce livre est différente et complémentaire de celle proposée par la littérature dominante. Au lieu de penser et d'évaluer la citoyenneté européenne à l'aune du modèle démocratique et libéral de citoyenneté, il s'agit ici de comprendre ce qu'elle fait, la manière avec laquelle elle agit à l'intérieur de l'espace juridique et politique européen. On propose donc de porter un regard pragmatique sur cette institution : il s'agira de comprendre la manière avec laquelle le droit de la citoyenneté de l'Union agit, quels sont ses effets et quels sont ses usages stratégiques<sup>9</sup>.

Pour ce faire, il est toutefois nécessaire de reconceptualiser la citoyenneté de l'Union comme objet de recherche, et d'en donner une définition opératoire adéquate.

En s'inscrivant dans la tradition de l'économie politique critique, Hansen et Hager redéfinissent la citoyenneté européenne comme un des leviers et des instruments en jeu dans l'organisation et la distribution des relations de pouvoir au sein de l'Union européenne<sup>10</sup>. Ainsi, « en tant que résultat institutionnalisé, et

<sup>9</sup> Voir Julien Weisbein, « Vers une sociologie pragmatique de l'Union européenne ? », *Politique européenne*, vol. 33, n. 1, 2011, p. 263-276.

<sup>10</sup> Voir Bastiaan Van Apeldoorn, *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, Londres : Routledge, 2002 et Bastiaan Van Apeldoorn, Laura Horn, Jan Drahoukoupil,

politiquement contingent, des luttes de classe, le contenu de la citoyenneté reflète l'équilibre des relations sociales et de pouvoir, un équilibre qui varie considérablement dans le temps et dans l'espace »<sup>11</sup>. De cette respecification de la démarche de recherche, il découle une notion de citoyenneté comme un ensemble de processus, de pratiques, qui ne sont jamais fixés une fois pour toutes. Cette analyse replace donc les usages de la citoyenneté au sein des structures et des rapports capitalistes en Europe. Il s'ensuit que, ces relations étant structurellement asymétriques et conflictuelles, il est nécessaire de se concentrer sur les conflits, les inégalités et les tensions qui sont au cœur des pratiques de citoyenneté en Europe. La citoyenneté, loin d'être réduite à un concept statique, serait-il un ensemble de droits ou de valeurs, est un ensemble de pratiques à étudier de manière processuelle et de manière relationnelle.

Une seconde alternative découle de cette première ouverture de la perspective de recherche. Si l'on accepte la redéfinition de l'objet de recherche en tant qu'ensemble de pratiques et en tant que cristallisation des rapports de pouvoir, et si l'on admet le caractère contingent et toujours historiquement déterminé de ces pratiques, alors la citoyenneté européenne n'est plus seulement à concevoir comme un statut unitaire, mais elle est définie comme un ensemble d'actes qui sont multiples et pluriels.

Le paradigme des 'actes de citoyenneté européenne' (ACE) est proposé par Michael Saward, en prenant appui sur la théorisation des actes de citoyenneté élaborée par Engin Isin<sup>12</sup>. Cette perspective se fonde sur la reconnaissance du lien indissociable entre les dimensions formelles et substantielles de la citoyenneté. Si la citoyenneté est un statut auquel on associe des droits et des responsabilités, on oublie toutefois trop souvent dans l'analyse que ce statut doit être 'agi', c'est-à-dire invoqué, revendiqué, disputé et clarifié pour persister et se développer. Par conséquent, se focaliser sur les actes de citoyenneté ne signifie pas délaisser une étude de la citoyenneté formelle, mais au contraire replacer ce statut dans le cadre des opérations qui le constituent<sup>13</sup>. Statut et actes sont, avec l'habitus<sup>14</sup>, les composantes de la citoyenneté ainsi redéfinie. Le paradigme des actes propose un point de vue spécifique sur les pratiques de citoyenneté : ce qui est important ce n'est pas seulement que la citoyenneté soit un statut juridique, mais qu'elle implique des pratiques qui fabriquent les citoyens - et celles-ci sont d'ordre social, politique, culturel et symbolique. L'accent est mis sur les conditions qui permettent une transformation qualitative du sujet en citoyen. Avec le terme d'acte, Isin vise donc un élément de rupture dans ce qui est envisagé comme acquis. En tant que substantif, un acte indique un fait ou une performance mais non pas une chose accomplie. Ainsi, un

---

*Neoliberal European Governance and Beyond. The Limits of a Political Project*, Basingstoke : Palgrave, 2009.

<sup>11</sup> Peo Hansen, Sandy Brian Hager, *The Politics of European Citizenship*, *op. cit.*, p.33.

<sup>12</sup> Michael Saward, « The dynamics of European citizenship : Enactment, extension and assertion », *Comparative European Politics*, vol. 11, n.1, 2013, p. 49-69. Pour une conceptualisation des actes de citoyenneté en général, et non uniquement des actes de citoyenneté européenne, voir Engin Isin, « Theorizing Acts of Citizenship », dans E.Isin, G. Nielsen (dir.), *Acts of Citizenship*, Londres : Zed Books, 2008.

<sup>13</sup> « Repérer et expliquer les actes de citoyenneté redéfinit le travail sur le statut de la citoyenneté de l'Union sans en atténuer l'importance. Au contraire, ce modèle met en évidence précisément la manière avec laquelle ce statut se fonde sur les actes de citoyenneté, et il cherche à élargir notre vision de ce qui compte comme acte dans ce contexte », Michael Saward, « The dynamics of European citizenship : Enactment, extension and assertion », *op. cit.*, p. 51, traduction personnelle.

<sup>14</sup> Engin Isin, « Theorizing Acts of Citizenship », *op. cit.*, p.15.

acte est la manifestation de ce que fait une personne, envisagée comme un fait ponctuel indépendamment de son déroulement ou de sa durée, et pris au moment où il se détache du sujet agissant. Il est donc possible de considérer un acte d'un point de vue autre que celui du sujet qui l'accomplit - c'est l'élément central - et de faire une classification des actes à partir des conséquences qu'ils produisent, de manière détachée des intentions ou des déclarations du sujet qui l'accomplit<sup>15</sup>. Au final, les principes d'investigation essentiels du modèle des actes de citoyenneté sont au nombre de trois. Le premier consiste à interpréter les actes à partir de leurs racines et de leurs effets, ce qui inclut la manière avec laquelle les sujets deviennent activement citoyens, créant ainsi par eux-mêmes la scène de la citoyenneté. Le deuxième principe d'analyse consiste à reconnaître que les actes produisent les acteurs qui sont ensuite responsables devant le droit. Le troisième principe implique une vision dynamique de la relation entre les actes et le droit : les actes remettent le droit en question et ils le modifient, en faisant reconnaître par les droits des actes qui ne l'étaient pas a priori<sup>16</sup>.

Saward adopte ce modèle pour faire une étude et une typologie des actes de citoyenneté européenne : il entend par là un acte qui vise à clarifier ou à modifier le statut de la citoyenneté européenne, ou qui incarne des revendications de droits et de jouissances qui s'adresse au statut ou à l'idéal de la citoyenneté européenne. L'auteur distingue deux typologies générales d'actes de citoyenneté européenne : les actes qui participent d'une dynamique d'extension et de clarification du statut de citoyenneté européenne (*acts of extension*) et ceux qui tombent à l'intérieur d'une dynamique d'affirmation et de revendication de ce statut (*acts of assertion*)<sup>17</sup>. À titre d'exemple, les arrêts et les décisions de la Cour européenne de Justice sont des actes d'extension, parce qu'ils précisent les ambiguïtés juridiques ou les anomalies dans le statut de citoyenneté de l'Union, ou encore parce qu'ils étendent la portée et l'application de ce statut à d'autres terrains, en le modifiant. D'autre part, les citoyens européens ordinaires - et d'autres comme les ressortissants des pays tiers qui peuvent être ou non des citoyens ou des résidents européens du point de vue formel - affirment leurs revendications de citoyenneté à travers des manifestations, des protestes ou d'autres formes d'affirmation qui les constituent en tant que citoyens de facto (actes d'affirmation). L'avantage de réfléchir à la citoyenneté européenne à partir de ce paradigme est qu'il est possible de considérer les actes dans leur singularité, tout en identifiant des dynamiques qui constituent des parcours qui rassemblent des séries d'actes. Il est également possible de définir un acte de citoyenneté européenne à partir de ses effets ou de la dynamique qui le sous-tend, en incluant parmi les actes de citoyenneté européenne ceux qui ne sont pas définis officiellement en ces termes.

#### *Définition de la méthode d'analyse : les opérations du droit*

Ce chapitre se place dans le sillon tracé par les études critiques de la citoyenneté européenne, avec l'objectif de réintroduire les questions du pouvoir et du politique au cœur de l'analyse. On adopte par conséquent une notion de citoyenneté européenne définie comme un ensemble de stratégies, d'actes et de techniques qui produisent des effets sur la construction d'un espace juridico-politique à l'échelle européenne. Ainsi redéfinie, la citoyenneté européenne acquiert une dimension

<sup>15</sup> Isin fait ici référence à la théorisation des actes fournies par Bakhtine : Mikhail Bakhtine, *Pour une philosophie de l'acte*, Lausanne : l'Âge d'homme, 2003.

<sup>16</sup> Engin Isin, « Theorizing Acts of Citizenship », *op. cit.*, p. 39.

<sup>17</sup> Michael Saward, « The dynamics of European citizenship : Enactment, extension and assertion », *op. cit.*, p.52 et suivantes.

relationnelle et processuelle : les actes, les stratégies et les techniques sont eux-mêmes des relations sociales et politiques, donc des dynamiques. La dimension formelle de la citoyenneté se trouve ainsi ramenée aux rapports qui la constituent. En outre, ces rapports prennent leur signification dans un contexte qui est toujours spécifique et contingent, en un mot historique. Il en dérive que la citoyenneté européenne n'est pas un statut dont les contours sont définis une fois pour toutes, mais elle est un instrument et la cristallisation, contingente et conflictuelle, de ces mêmes relations.

Par rapport aux questionnements et aux modèles de la littérature critique, le présent travail opère cependant un déplacement : le problème que l'on se pose ici n'est pas celui de savoir quels sont les acteurs sociaux et les projets socio-économiques qui sous-tendent les politiques de la citoyenneté européenne, mais de décrire les usages et les effets des opérations du droit de la citoyenneté de l'Union sur la recomposition de l'espace juridique et politique européen. On retient, avec Hansen et Hager, l'importance de se concentrer sur la dimension stratégique des opérations de la citoyenneté de l'Union, ainsi que le caractère central des contradictions internes à ces usages pour pouvoir en saisir la dimension effectivement politique. Toutefois, le présent travail se concentre sur la description des actes et des opérations de la citoyenneté européenne, analysés en tant que tels, donc de manière relativement autonome d'une étude sur les acteurs des politiques européennes elles-mêmes.

On opère également un déplacement par rapport au paradigme des actes de citoyenneté européenne, dont on partage les hypothèses fondamentales. En effet, ce modèle comprend une large variété d'actes, qui sont juridiques, sociaux, politiques et éthiques. Dans le cours du présent travail, on prend comme objet d'étude les opérations et les actes du droit de la citoyenneté européenne, tout en les plaçant au sein des relations politiques et sociales qui en déterminent l'ancrage spécifique. En raison de la spécificité des cas et du matériel ici pris en considération, on a fait le choix d'emprunter le paradigme des opérations du droit - et dans ce cas du droit de citoyenneté européenne - développé par Yan Thomas<sup>18</sup>.

En fait, à travers l'étude des opérations juridiques du droit de citoyenneté européenne on cherche à reconstituer les techniques à travers lesquelles ces actes de droit fabriquent des agencements dans le monde social qui produisent des effets, attendus ou inattendus, sur le statut et sur les pratiques de citoyenneté. Il s'agit ici de nous questionner sur le fonctionnement de ces techniques, sur leurs effets ainsi que sur les conditions qui les rendent possibles. Suivant Yan Thomas sur ce point, l'outillage juridique n'est jamais considéré de manière abstraite mais il est analysé dans ses interactions avec les processus sociaux et politiques historiquement définis. Surtout, l'étude du fonctionnement et des effets du droit à travers le paradigme des opérations juridiques vise à mettre en lumière les relations entre les différents éléments des agencements de citoyenneté européenne pour dégager la relation entre droit, citoyenneté, territoire et pouvoir politique. Reconstituer ce que le droit de la citoyenneté de l'Union fait nous permet donc de décrire les dynamiques à travers lesquelles ce droit acquiert une dimension concrète, matérielle et politique : « ces 'opérations du droit' ayant la capacité, à travers une grande diversité de sources, textuelles comme matérielles, de mettre en rapport les personnes et les choses pour retrouver l'architecture du monde social »<sup>19</sup>. En fait, à travers l'étude des opérations du droit de citoyenneté européenne on met en évidence les structures conceptuelles et politiques à travers lesquelles « une société pense et organise les personnes, les choses

<sup>18</sup> Yan Thomas, *Les opérations du droit*, Paris : Hautes Études/Gallimard/Seuil, 2011.

<sup>19</sup> Marie-Angèle Hermitte, Paolo Napoli, « Préface » à Yan Thomas, *Les opérations du droit*, op. cit., p.7.

et les actions en justice qui les lient les unes aux autres »<sup>20</sup>. Cependant, même si on travaille ici sur les opérations juridiques institutionnelles – sur les actes d’extension, pour utiliser le paradigme de Saward -, il est essentiel de rappeler que l’on n’analyse pas ces opérations uniquement comme des actes unidirectionnels, du haut vers le bas, venus des juges ou des techniciens du droit de l’Union et ayant un impact sur des citoyens qui ne font que subir ces impératifs ; en revanche, ces opérations sont affectées par les usages que les citoyens en font ainsi que par les rapports de pouvoir, souvent dissymétriques, qui ont contribué à façonner ces mêmes techniques. Le droit n’est pas un créateur de réalité en soi et de manière abstraite, il est plutôt l’un des fils des éléments de la praxis collective<sup>21</sup>.

Le travail de Yan Thomas porte sur le droit romain. Or, il pourra paraître étrange, voir injustifié, d’utiliser une méthode de travail développée pour le droit romain dans le contexte du droit de la citoyenneté européenne. Toutefois, si l’on adhère aux approches critiques de la citoyenneté européenne, il en découle que : la citoyenneté européenne, en tant qu’objet de recherche, ne diffère pas des formes de citoyenneté historiquement connues. Si on la pense comme un instrument dans l’agencement des rapports de force au sein de l’espace européen, ainsi que comme la cristallisation de luttes historiquement définies, et si on la considère non pas dans l’abstraction d’un modèle normatif qui serait inédit, mais dans les dynamiques concrètes des actes et des opérations de citoyenneté, alors l’exception post-nationale disparaît avec ce qu’elle entraîne du point de vue méthodologique. Les approches du CPN et de la CMN partent du caractère inédit, nouveau et toujours en devenir de la citoyenneté européenne comme embryon d’une forme de communauté politique qui diffère de manière radicale des formes étatiques et nationales. La construction d’un paradigme de citoyenneté européenne qui soit séparée des citoyennetés nationales implique directement l’expulsion des catégories et des méthodes de recherche classiques. En faisant de cet objet de recherche un unicum dans l’histoire, on l’isole également comme objet de recherche. C’est pourquoi les approches dominantes autour de la citoyenneté européenne ont construit un outillage méthodologique et conceptuel ad hoc, ce qui empêche toute comparaison dans le temps et dans l’espace et prévient d’utiliser les méthodes classiques des sciences sociales ou de la philosophie du droit classique. Mais si on prend des distances avec le discours autour du caractère exceptionnel de la citoyenneté européenne, et qu’on la pense comme une dynamique de recomposition des citoyennetés (citoyennetés nationales et citoyenneté de l’Union européenne), comme un ensemble d’actes ou d’opérations qui se développent à partir d’une redéfinition des éléments qui ont toujours constitué les luttes et les opérations de citoyenneté, alors il devient possible d’utiliser les outils et les méthodes des études classiques sur la citoyenneté, sur l’État et sur le droit également dans le cas de la citoyenneté européenne. De plus, on propose d’étudier ces opérations en tant que constitutives de l’espace juridico-politique européen, qui ne se réduit pas à l’architecture institutionnelle de l’Union européenne, mais qui implique et concerne également les espaces nationaux. On va ainsi radicalement à l’encontre de l’idée selon laquelle la citoyenneté européenne tendrait vers un système post-national ou trans-national. Qu’elle représente une nouveauté absolue par rapport aux paradigme étatique a comme résultat de la projeter dans une temporalité toujours à venir, au-delà des catégories épistémologiques forgées dans le cadres des États-nations classiques. Par conséquent, soit elle est présentée comme l’accomplissement

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 8.

<sup>21</sup> « Matérialisme et nominalisme orientent ainsi une recherche qui se méfie du rôle créateur des juristes pour assigner à la praxis collective la force de construire le réel sous la forme du droit [...] », *ivi*, p. 9.

des citoyennetés nationales en tant que citoyenneté libérales et démocratiques (expurgées donc des éléments classiques du politique) soit elle est envisagée comme le complément des citoyennetés nationales, dans une relation qui postule toujours une césure, un détachement. La citoyenneté européenne, loin d'être un élément nouveau qui se substitue, ou qui se superpose aux citoyennetés nationales, dérive du réagencement de leurs éléments. Les deux termes de la question, les citoyennetés nationales et la citoyenneté européenne, participent d'un processus unique et constituent les deux termes d'une même question, celle de la forme étatique. Par conséquent, on avance ici la thèse que la citoyenneté européenne, loin de devoir être comprise en dehors du cadre - politique et épistémologique - du paradigme étatique, doit être interprétée en continuité avec celui-ci.

### ***Les opérations du droit de la citoyenneté et la production d'un espace territorial quasi-étatique***

#### *La production d'un espace quasi-étatique*

Plus précisément, on envisage ici de prendre en considération la citoyenneté de l'Union définie comme l'un des dispositifs qui produisent une redéfinition qualitative de l'espace juridique et de l'espace géographique à l'échelle du continent, et cela à partir du lien que la citoyenneté entretient avec le droit de libre circulation. En effet, si d'une part le droit de citoyenneté, en liaison avec le droit de libre circulation, produit un espace juridique et un espace quasi-étatique qualitativement différent de celui des territoires des États membres, d'autre part le statut dérivé de la citoyenneté de l'Union - qui dépend de la possession de la nationalité de l'un des États membres - génère des relations de conflit comme de transformation avec les citoyennetés nationales. Le droit de citoyenneté de l'Union, le droit européen de libre circulation et les droits de citoyennetés nationales sont donc ici considérés comme trois lieux, trois champs à partir desquels étudier la recomposition de la citoyenneté et du territoire en tant que forme quasi-étatique à l'échelle européenne. On s'intéresse donc ici aux usages stratégiques et aux opérations du droit de citoyenneté de l'Union, aux effets que ces actes produisent sur la relation que la citoyenneté entretient avec le territoire en tant que forme quasi-étatique.

On avance donc ici l'hypothèse selon laquelle la citoyenneté de l'Union produit un espace territorial européen quasi-étatique, à la fois différencié et unitaire, ce qui est visible dans la construction d'un espace de libre circulation dans lequel les trajectoires de déplacement sont triées en fonction des sujets de cette circulation.

Cependant, cette hypothèse nécessite que l'on définisse précisément ses termes, parce que, formellement, il n'existe pas de territoire européen distingué du territoire des États membres, et parce que la citoyenneté de l'Union, dans sa relation au droit de libre circulation, a été majoritairement interprétée comme une forme d'appartenance civique déterritorialisée, en opposition aux formes de citoyennetés nationales. On procédera ensuite à une clarification de cette hypothèse, ainsi qu'à une explicitation de la définition des termes d'espace et de territoire dans le cadre de notre analyse, ainsi que de l'approche choisie.

En premier lieu, le choix de se concentrer sur l'étude du lien entre la citoyenneté de l'Union et l'espace géographique pour en saisir le fonctionnement concret dérive de la relation étroite qui lie cette institution au droit et aux pratiques de libre circulation. Le statut de citoyen européen est indissociable de la libre circulation. La citoyenneté communautaire ne constitue pas un nouveau droit, mais la mise en

commun de certains droits nationaux, selon le principe d'isopolitie, c'est-à-dire d'égalité de traitement : c'est uniquement par le déplacement sur le territoire d'un État membre autre que celui dont il a la nationalité qu'un ressortissant communautaire bénéficie des droits annexes à la citoyenneté européenne<sup>22</sup>. En second lieu, et en conséquence de ce premier point, le statut de citoyen européen est intimement lié à la problématique de la circulation, il est même défini par cela. Il a comme but principal de permettre et de régler la mobilité des personnes et non pas, à la différence des citoyennetés nationales, de définir les droits d'un sujet immobile<sup>23</sup>.

Au cours des chapitres suivants, l'objectif de notre démonstration est de pouvoir déterminer si les opérations du droit de la citoyenneté de l'Union sont à mettre en relation à une dimension spatiale, ou bien si ces opérations produisent un statut détaché de toute référence à un espace géographique et territorial. Une partie de la littérature sur le sujet soutient l'hypothèse d'une citoyenneté déterritorialisée. L'argument peut se reconstruire en deux étapes.

1) Tout d'abord, dire que la citoyenneté européenne est déterritorialisée signifie affirmer qu'elle ne fait plus référence à ce type historiquement contingent d'espace politique qui est le territoire. Le territoire, dans ce contexte, est défini en tant que spatialité spécifique à l'État-nation moderne. Si donc la catégorie de territoire se réfère uniquement à l'histoire des États-nations européens, dire que la citoyenneté est post-territoriale signifie assumer qu'elle évolue en dehors du cadre historique des États-nations modernes : il y a donc en même temps l'affirmation d'une rupture, d'une discontinuité radicale entre citoyenneté européenne et citoyennetés nationales.

2) Le deuxième argument des tenants d'une citoyenneté européenne déterritorialisée consiste à montrer que le statut de citoyen communautaire ne se fonde plus, comme dans le cas des citoyennetés nationales, sur l'appartenance à un territoire défini comme un espace géographique et politique clos et délimité : il ne se déterminerait donc pas à travers la coïncidence avec un espace particulier, mais au contraire il serait un statut dissocié de tout rapport avec un espace clos, c'est-à-dire avec un territoire.

Cette deuxième partie de l'argumentation implique une caractérisation très abstraite de la citoyenneté comme juridique et comme détachée de toute appartenance à une communauté politique déterminée. Elle serait une condition propre à des individus en mouvement, qui traversent des communautés politiques sans leur appartenir complètement. Le contraire de cette citoyenneté européenne fluide et dématérialisée serait constitué par les migrants illégaux qui se pressent aux portes de l'Union européenne et qui en sont exclus.

---

<sup>22</sup> « La liberté de circulation est le principe même de l'isopolitie : pour que les ressortissants d'un État puissent être traités de la même manière que les nationaux quand ils résident dans un autre État, il est mécaniquement nécessaire qu'ils puissent y entrer et y résider légalement », Paul Magnette. *La citoyenneté européenne*. Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 161.

<sup>23</sup> « L'interprétation de l'espace européen en tant qu'espace de circulation qui construit sa propre place en rapport à celle d'autres espaces a des conséquences profondes sur la lecture des transformations de la citoyenneté en Europe [...]. Il nous semble donc évident que la citoyenneté européenne ne se présente pas, dans sa dimension autonome, qui est supranationale, comme une citoyenneté destinée à une communauté juridique sédentaire. Au contraire, son champ privilégié de gouvernance est la circulation. L'expectative ne concerne pas l'accès à une résidence stable – qui continue à trouver ses limites dans l'ordre et la sécurité nationale – ou bien l'accès à la naturalisation – qui est laissé à la compétence des États membres, mais la garantie et la gestion de la mobilité », Enrica Rigo. *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza in un'Europa allargata*, Roma : Meltemi, 2007, p. 78, traduction personnelle

Il y a donc là deux questions qui se posent à propos du rapport entre la citoyenneté européenne et le territoire.

1) En premier lieu, il s'agit de comprendre s'il y a une discontinuité avec la spatialité des citoyennetés nationales. Il nous faut savoir s'il peut y avoir un territoire au-delà de la nation ou non et si l'on peut parler de territoire dans un cadre politique non étatique. Ou bien la catégorie de territoire reste-t-elle confinée dans le cadre historico-géographique des États nationaux ?

2) En second lieu, il s'agit de déterminer si la spatialité est un élément structurant par rapport à la citoyenneté : nous devons juger s'il y a une implication mutuelle entre le *geographical space* et le *membership space* ou bien si cela est dépassé dans le cadre d'une communauté politique qui irait au-delà de l'État-nation. Il s'agit donc de décider si la citoyenneté européenne se construit et se différencie, à l'intérieur de la cité comme à l'extérieur, par rapport à des stratifications et à des résistances spatiales, ou non. Dans les pages qui suivent, on définit les concepts d'espace et de territoire tels qu'ils sont utilisés dans l'hypothèse de recherche ici proposée.

### *Dépasser le piège territorial*

On peut préciser davantage notre hypothèse de recherche : on soutient ici que les opérations du droit de la citoyenneté de l'Union produisent un espace territorial européen quasi-étatique. La dimension spatiale et territoriale est toujours à mettre en relation avec l'État et ses transformations.

En effet, et de manière cohérente avec l'hypothèse avancée selon laquelle on se propose ici d'étudier la citoyenneté de l'Union dans une « continuité dans la discontinuité » avec les catégories stato-nationales, la relation entre la citoyenneté et l'espace est ici considérée à partir du cadre étatique et de ses transformations.

Dans les pages qui vont suivre, on se concentrera sur les termes d'espace territorial européen quasi-étatique et d'espace (quasi) étatique en tant que catégories de recherche. Il faut par conséquent les distinguer des termes de territoire ou d'espace employés par les acteurs institutionnels eux-mêmes. Au cours de ce travail, on conduira une étude des catégories spatiales juridiques et politiques présentes dans les textes de droit européen, et on décrira ainsi la signification donnée à ces termes par les acteurs institutionnels. Ici, on vise en revanche à clarifier le problème et l'hypothèse de recherche, et donc à donner notre définition de ces termes, en nous appuyant en particulier sur la littérature critique sur la géographie étatique et sa recomposition.

L'une des premières difficultés qui se posent lorsqu'on se penche sur la relation entre la citoyenneté de l'Union et l'espace territorial européen réside dans la représentation du territoire comme fixe, naturel et national. Ainsi, une dichotomie est vite établie entre une forme d'appartenance civique nationale, caractérisée par la consubstantialité entre le groupe des citoyens et les frontières territoriales, et la citoyenneté de l'Union en tant que pratique de dépassement de ces frontières. Pour cette raison, on se tournera vers une approche relationnelle du territoire et de l'espace étatiques, à même de fournir une conceptualisation de ces termes en tant que processus et relations, au-delà du 'piège' territorial<sup>24</sup>. Ainsi, quand l'on avance

---

<sup>24</sup> John Agnew, « The Territorial Trap. The Geographical Assumptions of International Relations Theory », *Review of International Political Economy*, vol. 1, n. 1, 1994, p. 53-80. Pour une discussion des développements de cet argument, voir John Agnew, « Still Trapped in Territory? », *Geopolitics*, 2010, vol. 15, n. 4, p. 779-784.

l'hypothèse selon laquelle les opérations du droit de la citoyenneté de l'Union produisent un espace territorial, on ne soutient pas qu'elles produisent un territoire qui soit une ligne de séparation nette entre un 'dehors' défini comme le règne de l'anarchie et de la violence inter-étatiques et un 'dedans' qui soit en revanche l'espace délimité de la citoyenneté et de l'ordre politique étatique. En effet, les approches dominantes dans les sciences sociales contemporaines ont traité la territorialité comme « un élément de l'État qui est relativement immuable, non problématique et sans importance. [...] À présent, [ces suppositions] sont devenues des barrières intellectuelles importantes à une conceptualisation plus adéquate des transformations sociospatiales contemporaines »<sup>25</sup>. Ces mêmes présomptions ont conduit à une opposition stérile en ce qui concerne le cas de l'Union européenne. Pour elle, en effet, soit le lien principal demeure celui établi entre citoyennetés et territoires nationaux, envisagé de manière fixe et statique, soit nous nous retrouvons face à une citoyenneté post- ou trans-nationale caractérisée par des formes de mobilité qui rendent la territorialité obsolète. Pour éviter de tomber dans cette polarisation, il est toutefois nécessaire d'adopter une approche processuelle aux formes de spatialités étatiques, et à leur recomposition dans le cadre de l'Union.

Pour cette raison, on se tourne vers ce courant de recherche contemporaine qui, de manière inter- et transdisciplinaire, se concentre sur la recomposition de l'espace étatique en Europe et dans le contexte des processus de mondialisation, à partir d'une approche relationnelle et stratégique<sup>26</sup>. On adopte donc ici la définition d'espace étatique proposée par Brenner, Jessop, Jones et McLeod. Par la suite, on la reprendra tout en la combinant à notre approche des opérations du droit et au contexte de l'Union européenne, interprétée comme espace quasi-étatique.

L'espace étatique se définit par trois dimensions :

1) la spatialité étatique au sens strict, référée à sa forme distinctive, à savoir les transformations dans la territorialisation du pouvoir politique. Cela comprend les mutations des formes d'organisation territoriale dans le système inter-étatique, l'évolution du rôle des frontières et le changement des géographies intra-nationales et de la différenciation administrative.

2) Il y a ensuite ce que les auteurs définissent comme une signification intégrale de la spatialité étatique : la spatialisation de l'État ne se limite pas à la territorialité. Elle doit plutôt être conçue comme un ensemble de processus et de pratiques de régulation socio-spatiale à différentes échelles. En particulier, il s'agit ici des formes d'intervention dans des processus sociaux et économiques, territoriaux ainsi que non-territoriaux : « Les géographies de l'État ne se limitent pas à la configuration de la territorialité étatique comme un appareil clos et auto-référent (*self-containing*), mais elles comprennent les manières spécifiques au territoire, au lieu et à l'échelle dans lesquelles les institutions étatiques sont mobilisées pour réorganiser et réguler les relations sociales et économiques de la société capitaliste » .

3) La troisième et dernière déclinaison du rapport entre État et espace est symbolique (au sens représentationnel). L'espace étatique est aussi un espace imaginé, à travers les discours et les représentations des différents acteurs et par différentes pratiques : « précisément parce qu'il n'y a pas de territoires politiques 'naturels', les zones spatiales revendiquées ou assignées à tout État donné sont

---

<sup>25</sup> Pour une discussion de la signification du dépassement du 'piège territorial' pour une théorie de l'État contemporain, voir Neil Brenner, *New State Spaces*, Oxford : Oxford University Press, 2004.

<sup>26</sup> Pour une présentation de cette approche, voir Neil Brenner, Bob Jessop, Martin Jones et Gordon McLeod, « Introduction : State Space in Question », pp. 1-26, dans N. Brenner, B. Jessop, M. Jones, G. McLeod (dir.), *State/Space : A Reader*, Oxford : Blackwell, 2003.

toujours tracées à travers des pratiques sociales historiquement déterminées qui constituent, imposent et naturalisent des formes particulières de savoir – et en conséquence de pouvoir – sur un espace, à une certaine échelle et sur un territoire»<sup>27</sup>.

Ce livre se propose donc d'explorer la prolifération de nouveaux ordres juridiques menant à un processus de restructuration et de recomposition des formes étatiques. Ainsi, ces nouvelles échelles de régulation politique et juridique, telle que l'Union européenne, ne sont pas à interpréter comme des ordres entièrement étrangers aux ordres nationaux, mais comme les effets des processus historiques de recomposition de ceux-ci. On fera nôtre l'hypothèse selon laquelle les ordres politiques, juridiques et sociaux nationaux continuent à jouer un rôle essentiel dans le processus de recomposition des formes quasi-étatiques à l'échelle européenne. On suit sur ce point la thèse de Neil Brenner, pour qui l'érosion de l'échelle nationale comme lieu primaire de la régulation politique et économique n'a pas produit un processus unidirectionnel d'eupéanisation, de décentralisation, de régionalisation ou de localisation, dans lequel une seule échelle - qu'elle soit européenne, régionale ou locale - remplace l'échelle nationale comme échelle primaire de coordination politique et économique. Par contre, nous sommes face à «une restructuration d'ampleur des relations interscalaires et des hiérarchies scalaires à l'intérieur de l'appareil étatique dans son intégralité, à la fois supranational, national, régional et local ». Ainsi, les fonctions du pouvoir étatique jusque là uniquement associées à l'État national ne sont pas simplement déplacées – partialement ou intégralement - mais subissent un processus de transformation qualitatif dû à la recomposition des échelles étatiques. Par conséquent, il devient possible de voir dans l'Union européenne l'une des échelles de transformation qualitative des formes quasi-étatiques.

On précise ci de suite la manière dont on utilise les trois dimensions de la définition d'espace étatique pour adresser l'espace géographique et juridique en relation à la citoyenneté de l'Union :

- espace juridique quasi-étatique
- espace territorial quasi-étatique
- espace quasi-étatique

- l'espace juridique quasi-étatique

Cette catégorie comprend les institutions juridiques et politiques qui lient l'autorité politique, dans ce cas l'Union européenne, et les stratégies territoriales et spatiales qu'ils mettent en place. On indique donc par là la relation classique qui unit le droit et ses outils et l'extension de l'autorité juridique et politique à travers la production et la formalisation d'une juridiction et de l'extension spatiale du droit lui-même.

- l'espace territorial quasi-étatique

Par espace territorial quasi-étatique on fait référence en particulier à la manière avec laquelle les opérations du droit de citoyenneté de l'Union retravaillent les territoires nationaux et les recomposent à l'échelle européenne. On indique donc par là les frontières et les partitions qui sont tracées à partir des mouvements de circulation et de leur gestion, ainsi que l'effet d'homogénéisation et de production d'un espace qui comprend ces partitions mais en diffère, comme de la somme des

---

<sup>27</sup> *Ivi*, p. 7, traduction personnelle.

espaces nationaux. Le terme de territoire garde ici sa signification moderne, il s'agit donc d'une forme particulière d'espace étatique, la forme qui a été développée par les États nationaux. L'espace territorial quasi-étatique est produit par une opération de différenciation ultérieure des territoires nationaux : ils sont ainsi réorganisés selon des techniques de partage à l'échelle nationale et à l'échelle européenne par le droit de citoyenneté de l'Union<sup>28</sup>. Quand par exemple les mesures transitoires concernant la libre circulation des citoyens européens provenant de certains des pays de l'Est ont été mises en place, on s'est retrouvés confrontés précisément à un découpage ultérieur des territoires nationaux partagés à partir de droits différentiels accordés aux citoyens eux-mêmes. En outre, les territoires des États membres (et non seulement les citoyens) sont ainsi hiérarchisés de manière différentielle par les opérations du droit de citoyenneté. La catégorie d'espace territorial quasi-étatique comprend également la notion d'effets et de stratégies territoriales : le droit de la citoyenneté de l'Union est envisagé comme un instrument de stratégie territoriale quasi-étatique, à travers lequel le droit européen produit et en même temps naturalise le partage des territoires et des citoyens. En ce sens, le travail de différenciation est toujours accompagné d'un mouvement d'homogénéisation (la construction d'un espace de libre circulation en tant qu'il est dépourvu de frontières et unitaire, par exemple).

- l'espace quasi-étatique

Par espace quasi-étatique on fait ici référence aux modalités par lesquelles les opérations du droit organisent les citoyens, et redéfinissent les relations entre les individus, à travers la production de l'espace territorial et les stratégies spatiales. On indique donc par ce terme l'ensemble des relations sociales, politiques et juridiques et leur organisation. La dimension de l'espace quasi-étatique est donc à analyser en dernier lieu dans ses agencements produits par les opérations du droit de la citoyenneté de l'Union.

---

<sup>28</sup> On est proche ici du concept de territoire comme stratégie spatiale développé par Henri Lefebvre. Pour une interprétation de cette catégorie dans le travail de Lefebvre, voir Neil Brenner, Stuart Elden, « Henri Lefebvre on State, Space, Territory », *International Political Sociology*, 2009, vol. 3, n. 4, 2009, p. 353-377.