

# LA LIBRE CIRCULATION DANS L'ORNIÈRE ? PENSER ENSEMBLE LIBRE CIRCULATION, (DÉ)RÉGULATION ET LÉGITIMITÉ DANS L'UNION EUROPÉENNE

ANTOINE BALLEUX ET DENIS DUEZ

UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS - BRUXELLES (USL-B)

## I. - INTRODUCTION

Commençons par souligner le caractère doublement central de la libre circulation des personnes. Central, d'abord parce que, depuis le projet cosmopolitique de Kant jusqu'au traité de Maastricht, la construction européenne n'a cessé de se penser autour de l'idéal d'un espace sans frontières, dans lequel le citoyen européen serait partout chez lui. Mais central aussi parce qu'elle alimente aujourd'hui un grand nombre de critiques adressées à l'Union européenne depuis tous les coins de l'échiquier politique.

Au risque de la simplification, nous pourrions dire que, d'un côté - principalement, mais pas exclusivement au sein de la droite parlementaire -, on fustige l'« Europe passoire » qui permettrait à des migrants toujours plus nombreux de s'inviter durablement en Europe, mettant ainsi en péril la sécurité économique, civile et identitaire du continent. On vitupère également le « tourisme social », qui verrait des citoyens européens quitter leur pays dans le seul but de trouver ailleurs un environnement plus généreux, pesant ainsi sur un système social auquel ils n'auraient pas l'intention de contribuer. D'un autre côté - à « gauche » ou chez ceux qu'Adrian Favell qualifie de « *left-wing critics of neoliberalism* » (1) -, c'est le *dumping* social qui attire les critiques, car il permettrait à des entrepreneurs établis à l'étranger d'envoyer dans d'autres États membres des ouvriers disposés à travailler à des prix

\* Pour citer ce chapitre : A. BALLEUX et D. DUEZ, « La libre circulation dans l'ornière ? Penser ensemble libre circulation, (dé)régulation et légitimité dans l'Union européenne », in H. MERCIER, E. NI CHAUMH, L. DAMAY et G. DELLEONNE (éd.), *La libre circulation sous pression. Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 11-29.

(1) A. FAVELL, « The fourth freedom: theories of migration and mobilities in "neo-liberal" Europe », *European Journal of Social Theory*, vol. 17, n° 3, 2014, pp. 275-289.

bradés, au mépris du droit social et au détriment des travailleurs locaux. On s'y inquiète aussi de la course au moins-disant social dans laquelle les États semblent engagés pour attirer les entreprises et doper la compétitivité de leur main-d'œuvre.

Virulentes, massives et répétées, ces critiques conduisent à formuler l'hypothèse selon laquelle les défaillances du modèle de libre circulation promu par l'Union sont une clé particulièrement intéressante pour approcher la crise de légitimité qui paralyse aujourd'hui le projet européen. La crise du modèle de libre circulation entretient en effet une relation complexe avec la crise, plus large, de l'intégration européenne elle-même. Elle en est tout à la fois un symptôme et, à certains égards, l'une des causes. Elle en est un symptôme en ce qu'elle révèle la faiblesse structurelle des liens de confiance et de solidarité entre les Européens : c'est parce que l'Union n'est pas une communauté politique fortement intégrée dans laquelle l'Autre européen serait vu comme un parfait *alter ego* que la libre circulation est aujourd'hui perçue comme menaçante par nombre d'États membres et de citoyens. Le modèle de libre circulation est, par ailleurs, l'une des causes de la crise de l'Union, ou plutôt un facteur de son amplification, parce qu'en l'absence de mécanismes aptes à encadrer certains effets économiques, politiques et sociaux de la mobilité intra-européenne, la libre circulation a fini par incarner ce qui est pour beaucoup l'un des principaux travers de l'Union européenne : n'être qu'un projet foncièrement économique et dérégulateur.

Envisagée sous cet angle, la libre circulation des personnes apparaît ainsi comme l'une des composantes du projet européen qu'il convient de repenser en priorité pour espérer sortir la construction européenne du marasme dans lequel elle est aujourd'hui plongée. C'est dire l'actualité et l'importance du thème exploré dans cet ouvrage, qui entend analyser les impasses *politiques* auxquelles mène actuellement le régime *juridique* de la libre circulation des personnes. Ce défi semble d'autant plus capital que la libre circulation est précisément l'un des grands projets mobilisateurs de l'Union, un projet certes économique, mais aussi éminemment politique, censé introduire dans le processus d'intégration européenne le dynamisme considéré comme indispensable à sa perpétuation et à sa légitimation. Le droit de circuler librement et de s'établir dans un espace sans frontières représente même à certains égards le principal – voire le seul (2) ? – attribut de la citoyenneté européenne

(2) L. DAMY et H. MERCIENR, « Free movement and EU citizenship: a virtuous circle? », *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n° 8, 2016, pp. 1139-1157.

instituée par le traité de Maastricht. Et, de fait, la libre circulation des personnes est généralement perçue par les Européens comme l'un des principaux acquis de l'intégration. Les sondages Eurobaromètres en témoignent régulièrement : plus de huit Européens sur dix soutiennent – envers et contre tout – le principe de « la libre circulation des citoyens adressés sont vives – le principe de « la libre circulation des citoyens de l'Union [européenne] qui peuvent vivre, travailler, étudier et faire des affaires partout dans l'Union [européenne] » (3).

Notre exploration de la libre circulation des personnes, c'est avant tout sous l'angle réglementaire – au sens des techniques juridiques (coordination, harmonisation, uniformisation des droits nationaux) par lesquelles se développe le droit de l'Union européenne – que nous entendons la mener. Il nous semble en effet que la libre circulation telle qu'elle existe aujourd'hui sur le plan juridique est le fruit d'une approche réglementaire mal pensée, fondée sur une conception exclusivement *économique* de la libre circulation alors même que ce projet est aussi, par nature, *politique*. Cette conception a régné sans partage dans les premières décennies de l'intégration européenne (section 2) avant de dévoiler ses limites et, pourrait-on dire, ses vices de construction (section 3). Le projet alternatif d'une approche politique et citoyenne de la liberté de circulation s'est efforcé de prendre le relais, mais a fait l'objet de vives contestations dans un contexte marqué par une concurrence croissante entre les États membres, d'une part, et entre leurs citoyens, de l'autre (section 4). Coïncée durablement entre ces deux approches, sacrifiée aux impératifs de sécurité, la libre circulation se trouve ainsi dans une impasse où l'a peut-être précipitée l'approche des petits pas attribuée généralement à Jean Monnet (section 5). En fin de compte, on peut faire l'hypothèse que cette même approche, fondée sur une régulation technique et de faible intensité, explique aussi pourquoi la crise de la libre circulation renforce dans son sillage la crise de légitimité, non seulement du projet européen, mais aussi des institutions censées le mettre en œuvre.

## 2. – LA CONSÉCRATION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE

Dans le contexte de l'abandon de la voie politique de l'intégration européenne, celle portée par les mouvements fédéralistes paneuropéens de l'entre-deux-guerres, au profit d'une approche se voulant

(3) Eurostat, *L'opinion publique dans l'Union européenne, Eurobaromètre Standard 86, Automne 2016, premiers résultats*, décembre 2016.

sectorielle et pragmatique, la libre circulation a d'abord été pensée comme un instrument au service de la mise en place d'un *marché* intérieur. Même si ce marché doit, selon la formule consacrée, favoriser l'ambition téléologique d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples européens<sup>(4)</sup> », la libre circulation est d'abord assurée pour les *travailleurs*. La libre circulation des travailleurs leur garantit le droit d'émigrer vers un autre État membre pour y exercer un emploi salarié. La liberté d'établissement leur permet aussi de lancer, dans un autre État membre, une activité indépendante. La libre prestation des services leur assure enfin le droit de répondre à des appels d'offres ou de conclure des contrats de services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont implantés.

Piliers de ce que l'on appelle l'intégration économique négative, ces libertés de circulation ont pour effet de décloisonner les marchés nationaux. C'est qu'elles n'exigent pas seulement des États membres qu'ils traitent sans discrimination les ressortissants étrangers venus exercer une activité économique chez eux. Plus fondamentalement, elles s'opposent à toute réglementation étatique susceptible non seulement d'empêcher<sup>(5)</sup>, mais aussi de « gêner »<sup>(6)</sup>, de « dissuader »<sup>(7)</sup>, de « décourager »<sup>(8)</sup>, de « rendre plus difficile »<sup>(9)</sup> ou « moins attrayant »<sup>(10)</sup> l'exercice de sa liberté de circulation par un opérateur économique.

Les libertés fondamentales œuvrent ainsi à la mise en place d'une situation de concurrence libre et « non faussée »<sup>(11)</sup> entre les citoyens de l'Union sur l'ensemble du territoire de celle-ci. On observera au passage que cette mise en concurrence n'opère pas seulement sur le marché des biens et des services par entreprises interposées. Elle affecte également le marché de l'emploi, exposant tous les postes (vacants et occupés) à la pression concurrentielle de travailleurs venus d'ailleurs. Combinées à l'interdiction des aides d'État, les libertés de circulation semblent ainsi entamer sérieusement la capacité des États

(4) Cette expression était, à l'origine, la première phrase du préambule du traité de Rome. Elle a, depuis, traversé, quasiment intacte, toutes les étapes de la révision des traités. Seule la référence aux « peuples européens » a été remplacée par la mention des « peuples de l'Europe ».

(5) Voy. p. ex. *Mobistar*, C-544/03, EU:C:2005:518.

(6) Voy. p. ex. *Commission c. Belgique*, C-317/14, EU:C:2015:63.

(7) Voy. p. ex. *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskilnöfen*, C-514/12, EU:C:2013:799.

(8) Voy. p. ex. *Waypoint aviation*, C-9/11, EU:C:2011:658.

(9) Voy. p. ex. *Tankreederet*, C-287/10, EU:C:2010:827.

(10) Voy. p. ex. *Bundesdruckerei*, C-549/13, EU:C:2014:2295.

(11) Voy. déjà l'article 3 du traité CEE et, aujourd'hui, le protocole sur le marché intérieur et la concurrence annexé au traité de Lisbonne.

membres à œuvrer pour assurer à leurs nationaux une certaine sécurité de l'emploi, qu'ils soient salariés ou indépendants. Elles accentuent ce faisant le mouvement général de reflux de l'État social en Europe, et du développement parallèle de ce que Giandomenico Majone dénommait, voici déjà plus de vingt ans, l'« État régulateur »<sup>(12)</sup>.

La logique de cette approche économique de la libre circulation veut que cette neutralisation du pouvoir protecteur de l'État soit compensée par une triple garantie de *réciprocité*. Premièrement, si le citoyen européen ne peut plus compter sur son État pour le protéger de la concurrence de travailleurs et d'entreprises étrangers, il sait que ses concurrents ne peuvent espérer davantage des autorités de leur pays d'origine. Deuxièmement, il sait également que, s'il est évincé du marché (des biens et services ou de l'emploi) par un concurrent, il sera pris en charge par un système de sécurité sociale que ce concurrent contribuera en principe à alimenter. Troisièmement, il n'ignore pas que ce concurrent ne pourra, quant à lui, pas bénéficier de telles prestations sociales s'il n'a pas au préalable contribué au budget national. Les personnes « non économiquement actives » (étudiants, retraités, etc.) ne sont du reste admises à séjourner plus de trois mois dans un autre État membre que pour autant qu'elles « disposent de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance[maladie] complète dans l'État membre d'accueil »<sup>(13)</sup>.

On comprend ainsi que le régime de libre circulation est classiquement fondé sur une logique économique des intérêts bien compris. À chaque droit correspond une obligation, de sorte que les citoyens de l'Union semblent tous logés à la même enseigne. On observera qu'à aucun moment, ce régime ne postule une quelconque *solidarité* entre ces citoyens, qui impliquerait d'accepter de donner à l'un davantage que ce à quoi il a contribué. C'est bien d'une logique *économique* de marché qu'il s'agit, fondée sur un principe de *méfiance*, à mille lieues d'une vision que l'on pourrait qualifier de « politique » de la libre circulation et de l'intégration européenne, qui accepterait le principe d'une *mise en commun* des coûts et des bénéfices de cette intégration. Quant à

(12) G. MAJONE, « The rise of the regulatory state in Europe », *West European Politics*, vol. 17, n° 3, 1994, pp. 77-101. Voy. aussi K. YEUNG, « The regulatory state », in R. BALDWIN, M. CAVE et M. LOUCE (éd.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 64-88 ; G. MAJONE, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 77-101.

(13) Art. 7, b) et c), de la directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JO, 2004, L 158/77.

la régulation européenne, elle se limite à assurer ici une fonction de *coordination*, qui garantit une *égalité formelle* entre tous les citoyens de l'Union en offrant à tous des opportunités de développement économique sur l'ensemble du territoire européen.

### 3. — LES LIMITES DU MODÈLE ÉCONOMIQUE

Fondée sur un principe de réciprocité économique et un niveau de confiance bas, cette logique du « marché commun » a progressivement perdu de sa force de conviction et de sa légitimité. Cette évolution correspond à la thèse post-fonctionnaliste bien connue de Liesbet Hooghe et Gary Marks d'une transition d'un « consensus permissif » ayant marqué les premières décennies de l'intégration européenne à un « dissensus contraignant » (14). Depuis l'élection directe des membres du Parlement européen et l'introduction de la citoyenneté européenne, l'intégration européenne se serait politisée et, partant, aurait gagné en visibilité. La polarisation des opinions qui s'en serait suivie aurait contribué à faire monter les inquiétudes face au processus d'intégration. Les résistances à son égard se seraient développées et institutionnalisées (15). En conséquence, le projet européen, pour se légitimer, supposerait désormais de s'appuyer non plus seulement sur l'efficacité économique de l'action européenne, mais aussi sur les préférences politiques des citoyens. Dans le cas qui nous occupe, cette transition renvoie au fait que l'approche économique de la libre circulation des personnes s'est en quelque sorte effondrée sur elle-même. Caractérisée par un faible niveau de régulation, cette conception ne tolérerait qu'une ingérence minimale de l'Union dans la souveraineté socio-économique des États membres. Le droit dérivé adopté par les institutions en matière de libre circulation des personnes (16) traduit cette option régulatoire. Si elle assure une *application coordonnée* par les États de leurs législations sociales et fiscales respectives, l'Union européenne n'est intervenue que très marginalement dans le *contenu* de ces législations, qu'elle s'est bien gardée d'harmoniser. Le fait qu'elle n'ait le plus souvent aucune compétence pour procéder à une telle harmonisation démontre que,

(14) L. HOOGHE et G. MARKS, « A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus », *British Journal of Political Science*, vol. 39, n° 1, 2008, pp. 1-23.

(15) V. VAN INGELGOM, « Mesurer l'indifférence. Intégration européenne et attitudes des citoyens », *Sociologie*, vol. 3, n° 1, 2012, pp. 1-20 ; F. DELMORTE, « La légitimité de l'Union européenne, une affaire de bons sentiments ? Réflexions sur l'appartenance à la communauté politique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 16, n° 4, 2008, pp. 541-554.

(16) Le constat est tout à fait différent dans le domaine des marchandises.

loin d'être accidentelle ou conjoncturelle, cette option régulatoire est inscrite, depuis ses origines, dans l'ADN de la construction européenne.

Dictée par la souveraineté ombrageuse de certains États membres, une telle scission entre les règles d'accès au marché et les mécanismes de redistribution des richesses s'est rapidement avérée intenable sur le plan pratique. C'est ainsi que, faute d'une intervention régulatoire plus poussée, la vision économique de la libre circulation a étendu sa logique concurrentielle aux systèmes sociaux et fiscaux eux-mêmes. Les États membres se sont découverts rivaux sur le même marché, celui des opérateurs économiques les plus prospères et prometteurs d'emplois. Dopée par la crainte des délocalisations, cette course à la séduction a eu pour effet d'alléger la pression fiscale sur les entreprises dans la plupart des États membres, réduction compensée par une augmentation à peu près généralisée de l'impôt des personnes physiques (17). Il semble que, dans de nombreux pays, la couverture sociale et le régime de protection des travailleurs ne soient pas non plus sortis indemnes de cette surenchère interétatique.

Cette absence d'harmonisation dans les matières sociales et fiscales a également fourni un terreau favorable à la prolifération des pratiques de *dumping* social, qui voient des entreprises établies dans un État où la main-d'œuvre est bon marché détacher temporairement cette dernière dans un autre État membre pour y prêter des services au détriment des entreprises et des travailleurs locaux, en y acquittant peu ou pas d'impôts et de cotisations sociales (18). Le législateur de l'Union est certes

(17) Voy. sur ce point, le rapport de Mario Monti au président de la Commission européenne, *Une nouvelle stratégie pour le marché unique*, 2010, disponible sur [http://ec.europa.eu/internal\\_market/strategy/docs/monti\\_report\\_final\\_10\\_05\\_2010\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_fr.pdf), p. 89 : « La concurrence fiscale est une pratique courante dans un marché intégré, les systèmes nationaux pouvant faire usage de la fiscalité pour attirer les entreprises et les capitaux. Bien que servant, dans une certaine mesure, un objectif sain [...], elle présente une asymétrie perturbante. La libéralisation des marchés financiers et l'expansion du marché unique donnent la possibilité aux entreprises à la recherche de l'environnement fiscal le plus avantageux de mener des stratégies pour trouver le taux d'imposition le plus bas et le régime réglementaire le plus favorable. Face à ce phénomène, les États membres de l'Union européenne ont progressivement transféré la charge de l'impôt d'une assiette fiscale plus mobile (revenus du capital et revenus des sociétés) vers des assiettes moins mobiles, notamment sur les revenus du travail. Sur les vingt dernières années, presque tous les États membres ont réduit leurs taux légaux d'imposition des sociétés, se livrant concurrence pour attirer du capital mobile international. La moyenne de l'UE-15 s'est réduite de près de 50 % en 1985 à un peu moins de 30 %. Parallèlement [...], au cours des dix dernières années, en Europe, la charge fiscale a eu tendance à se concentrer davantage sur les assiettes les moins mobiles, à savoir sur le travail, au moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et les cotisations sociales. »

(18) Pour une analyse des enjeux liés aux travailleurs détachés, voy. not. E. VOSS, M. FALOU, J.-Ph. LHERNAUD et F. IUDICONE, *The Posting of Workers Directive - Current Situation and Challenges*, Report Requested by the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, PE 579.001, juin 2016.

intervenir pour remédier à de telles pratiques, mais, une fois encore, sans dépasser le stade de la coordination (19). Les États membres sont désormais autorisés à imposer à ces entrepreneurs étrangers le respect des exigences sociales minimales contenues dans leur législation, mais ces minima sociaux ne correspondent bien souvent pas à la réalité des entreprises nationales qui doivent négocier avec les organisations syndicales. Ces mêmes syndicats sont, en revanche, en partie désarmés face aux entreprises étrangères, dont ils doivent respecter le droit à la libre prestation des services et la liberté d'établissement (20).

Aux yeux d'une bonne partie de l'opinion publique, ces constats ont jeté le discrédit sur les principes et les valeurs qui sous-tendent la conception économique de la libre circulation des personnes. L'égalité formelle entre citoyens que cette conception prétendait assurer est apparue bien illusoire au regard des inégalités substantielles qu'elle laissait perdurer entre les systèmes sociaux. La concurrence libre et non faussée qu'elle promettait s'est révélée être un leurre, dès lors que la libre circulation assurait un avantage concurrentiel aux entreprises implantées dans des États moins avancés sur le plan social.

Enfin, la triple garantie de réciprocité qui légitimait la conception économique de la libre circulation des personnes a été progressivement perçue comme un jeu de dupes.

S'agissant de la première de ces garanties, il est apparu que la libre circulation n'empêchait pas les États de continuer à jouer la carte « patriotique ». Sans doute ceux-ci n'étaient-ils plus autorisés à discriminer directement les travailleurs des autres États membres. Mais, en cherchant sans relâche à attirer les entreprises étrangères sur leur territoire, ces États membres affectaient indirectement – mais très consciemment – l'emploi dans les autres États membres.

Cette surenchère interétatique combinée aux pratiques de *dumping* social a également mis sous tension la deuxième garantie, qui assurait aux travailleurs locaux évincés par des concurrents étrangers qu'ils bénéficieraient d'une protection sociale en partie alimentée par ces derniers. Les pratiques de détachement des travailleurs ont permis aux entreprises étrangères de se soustraire largement à toute forme de contribution aux mécanismes de redistribution des États dans lesquels elles prestaient des services. Quant aux États eux-mêmes,

(19) Voy., à cet égard, la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, JO, 1997, L 18/1, pp. 1-5.

(20) Voy. les célèbres arrêts *Laval*, C-341/05, EU:C:2007:809, et *Viking*, C-438/05, EU:C:2007:772.

ils ont organisé la diminution des charges sur les entreprises afin de renforcer leur attractivité, bien souvent au prix d'un amaigrissement de la couverture sociale de leur population.

La troisième garantie de réciprocité, qui interdisait à un étranger n'ayant pas travaillé dans l'État membre d'accueil d'y percevoir des allocations sociales, a également commencé à se fissurer. Cette fois cependant, la déstabilisation n'est pas venue de l'intérieur même de la logique économique de la libre circulation. Elle a davantage résulté de la montée en puissance d'une autre vision de la libre circulation des personnes, sur laquelle il convient de s'arrêter à présent.

#### 4. – UNE ALTERNATIVE CONTESTÉE

Dès les débuts de l'intégration européenne, la conception économique de la libre circulation se trouve concurrencée par une vision plus politique, qui fait du droit de circuler librement l'attribut d'un statut commun à l'ensemble des ressortissants des États membres, celui de citoyen européen. Cette conception se trouve aux antipodes de la première en ce qu'elle postule l'existence de quelque chose comme une collectivité politique européenne qui dépasse la coalition des intérêts économiques bien compris. Cette collectivité implique à son tour un certain degré de *solidarité* et de *confiance* entre les États membres, d'une part, et entre les citoyens européens, d'autre part.

Cette conception plus « épaisse » de la libre circulation des personnes n'apparaît toutefois que tardivement dans l'ordre *juridique* de l'Union. Elle est d'abord pensée comme réponse politique apportée à la crise de légitimité dont l'intégration européenne semble souffrir avant de s'inscrire dans le droit à la faveur des accords de Schengen et de l'Acte unique européen, puis des dispositions du traité de Maastricht instituant la citoyenneté européenne (21).

Dans le contexte de la crise de l'intégration européenne de la fin des années 1960, le sommet de La Haye de 1969 propose tout d'abord de relancer l'intégration européenne en parachevant le marché unique (22). L'objectif de la libre circulation devient tout autant politique qu'économique, comme l'attestent quelques années plus tard le rapport

(21) D. DUEZ, « Libre circulation, contrôles aux frontières et citoyenneté. Les frontières européennes reconstruites », *Belgeo - Revue belge de géographie*, vol. 272015, 30 juin 2015, disponible sur <http://belgeo.revues.org/16701>.

(22) J. VAN DER HAER, « The 1969 Hague summit: a new start for Europe », *Journal of European Integration History*, vol. 9, n° 2, 2003, pp. 5-9.

Tindemans de 1975 (23), puis le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 (24). La disparition des contrôles aux frontières entre les États membres y est explicitement inscrite dans la perspective plus large du renforcement d'une « Europe des citoyens » ayant vocation à contrebalancer une « Europe des marchands » de plus en plus décriée (25). Il s'agit de donner à la construction européenne une dimension concrète ; de répondre « à l'attente des peuples européens en adoptant les mesures propres à renforcer et à promouvoir son identité et son image auprès de ses citoyens et dans le monde » (26).

Cette conception politique de la libre circulation se retrouve quelques années plus tard en filigrane de l'accord de Schengen qui, au milieu des années 1980, pose le principe d'un espace de libre circulation sans frontières intérieures. Cet accord politique, qui mettra de longues années à se concrétiser sous la forme d'une convention d'application (27), dépasse assurément la vision économique de la libre circulation. D'une part, il bénéficie à toutes les personnes légalement présentes sur le territoire d'un État membre, indépendamment de leur participation à une activité économique. D'autre part, il est fondé sur un principe de confiance entre États membres, contraints de se fier aux contrôles aux frontières extérieures de l'Union opérés par les autres États.

Faisant écho aux accords de Schengen, l'Acte unique européen de 1986 évoque à la même époque, et pour la première fois dans le droit primaire européen, un « espace européen sans frontières intérieures » (art. 13). L'invention sémantique n'est pas anodine. Elle est une étape importante dans la politisation de la libre circulation des personnes. La notion d'*espace* n'est en effet pas choisie au hasard. Elle écarte celle de *territoire*, juridiquement plus définie, mais politiquement plus problématique, car étroitement liée au référentiel étatique, tout en renvoyant à l'idée d'une zone aux contours flous, mais néanmoins identifiables. Elle renvoie à une forme d'ancrage spatial commun à l'ensemble des États

(23) L. TINDEMANS, « L'Union européenne. Rapport de M. Léo Tindemans, Premier ministre de Belgique, au Conseil européen », *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 1/76, 1976.

(24) Conseil européen, « Conclusions du Conseil européen de Fontainebleau », *Bulletin des Communautés européennes*, n° 6, juin 1984, pp. 10-12.

(25) P. MIGNETTE, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999, pp. 110-113.

(26) Conseil européen, « Conclusions du Conseil européen de Fontainebleau », *op. cit.*

(27) Acquis de Schengen – Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.C.E.*, L 239 du 22 septembre 2000, pp. 19-62.

membres (28). En d'autres termes, si l'espace qui est évoqué n'est pas un territoire, il n'en est pas moins le cadre spatial partagé dans lequel s'inscrit une communauté politique embryonnaire. L'idée d'espace crée un lien symbolique entre l'Europe et les Européens, là où l'idée de marché unique pêche par son manque d'âme et sa vacuité politique. Le concept d'espace, aussi évanescents soit-ils, porte en lui un récit, une vision que l'Europe offre d'elle-même et de son avenir : il symbolise le développement d'une Europe ambitieuse, porteuse d'un projet politique et historique majeur.

C'est à Maastricht que cette conception nouvelle de la libre circulation fait définitivement son entrée dans le droit primaire de l'Union. D'une part, le traité instituant la Communauté européenne fait de la libre circulation un droit inhérent à tout citoyen européen. D'autre part, la création du troisième pilier de l'Union annonce une communautarisation des questions d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières bousculant le monopole étatique des « moyens légitimes de la circulation » (29) qui, à la faveur d'un processus sociohistorique multiséculaire, avait privé les individus de la liberté de se déplacer et les avait contraints à obtenir, auprès d'une autorité publique et non plus privée, des autorisations de circuler (30).

En 1992 cependant, la consécration de la libre circulation comme droit inhérent à tout citoyen européen semble avant tout symbolique, dès lors que ce droit ne peut être exercé que « sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application » (art. 18 du TCE, devenu art. 21 du TFUE). Certains railleront ce « tigre de papier », qui n'offre aux citoyens européens aucun droit qu'ils n'aient déjà. Cette disposition n'apparaît en effet d'aucun secours aux citoyens non économiquement actifs, dont le séjour de longue durée dans un autre État membre reste subordonné à la preuve qu'ils ne deviendront pas une charge pour les finances de l'État d'accueil. En parfaite conformité avec la dynamique régulatoire qu'ils ont choisie (coordination plutôt qu'harmonisation et, *a fortiori*, unification des régimes de sécurité sociale), les États refusent de franchir le cap de la solidarité.

(28) D. DUEZ, « Libre circulation, contrôles aux frontières et citoyenneté. Les frontières européennes reconstruites », *op. cit.*

(29) J. TORREY, « Aller et venir : le monopole étatique des "moyens légitimes de circulation" », *Cultures et Conflits*, vol. 31-32, printemps-été 1998, pp. 69-100.

(30) S. MAU, H. BRABANT, L. LAUBE et C. ROOS, *Liberal States and the Freedom of Movement*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 11-24.

Cette résistance n'est toutefois pas au goût de la Cour de justice, dont la jurisprudence traduit depuis toujours le souci d'étendre au maximum la portée des libertés de circulation. C'est ainsi qu'après avoir exploité tout le potentiel de l'approche économique présentée plus haut, la Cour va utiliser les dispositions insérées à Maastricht pour renforcer et étendre le droit des citoyens européens de séjourner librement, et sans discrimination, dans toute l'Union européenne. Elle confirme par là son rôle moteur dans le processus d'intégration européenne, complétant, voire se substituant à certaines occasions à un programme politique faisant parfois défaut (31). Sans rentrer dans le détail d'une jurisprudence complexe et touffue, on rappellera ainsi que, dans des arrêts tels que *Martínez Sala* (32), *Grzelczyk* (33), *Baumbast* (34), *Trojani* (35) ou *Bidlar* (36), la Cour contraint les États à dépasser la logique des intérêts économiques bien compris et à faire preuve de solidarité – ou au moins de compréhension – vis-à-vis de citoyens européens qui grèvent (ou risquent de grever) leur système de sécurité sociale sans y avoir contribué. On ne manquera pas d'observer qu'avec cette jurisprudence « humaniste », c'est le troisième verrou qui saute, le verrou du « pacte de réciprocité » qui suppose que, pour bénéficier de prestations sociales dans un État membre, il faut au préalable avoir contribué au budget national.

Mais les juges de Luxembourg ne s'arrêtent pas là. S'aventurant toujours plus loin dans la voie d'une citoyenneté politique, la Cour va jusqu'à remettre en cause un tabou de la conception économique de la libre circulation, qui veut que les prérogatives octroyées par cette dernière ne s'appliquent qu'aux situations « transfrontières » par opposition aux situations « purement internes ». La Cour franchit cette ligne rouge dans son arrêt *Ruiz Zambrano* en considérant que même les citoyens européens n'ayant pas exercé leur droit à la libre circulation peuvent se prévaloir de ce statut pour s'opposer à toute mesure nationale qui aurait pour effet de les « priver [...] de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union » (37).

(31) Voy. not. R. Dehouste, « L'Europe par le droit », *Critique internationale*, vol. 2, n° 1, 1999, pp. 133-150 ; A. Vauchez, *L'Union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013 ; P. MAGNIÈRE, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 4<sup>e</sup> éd., 2017, chap. 6.

(32) *Martínez Sala*, C-85/96, EU:C:1998:217.

(33) *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458.

(34) *Baumbast*, C-413/99, EU:C:2002:493.

(35) *Trojani*, C-456/02, EU:C:2004:488.

(36) *Zambrano*, C-209/03, EU:C:2005:169.

(37) *Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, pt 42.

Cette jurisprudence, qui ouvre une brèche dans la politique migratoire des États membres et dans leurs systèmes de sécurité sociale, rencontre l'hostilité d'un certain nombre de capitales européennes et d'une partie de l'opinion publique. L'idée d'une citoyenneté fondée sur la solidarité et la confiance semble en porte-à-faux avec la réalité vécue par les populations européennes et leurs autorités politiques – celle d'un contexte budgétaire d'austérité, marqué par une concurrence acharnée entre États pour grappiller les maigres fruits d'une croissance poussive.

La Cour ne reste pas insensible à cette opposition. Au prix d'un reflux jurisprudentiel remarquable, les juges de Luxembourg reviennent sur un certain nombre d'acquis engrangés au fil des arrêts précités. Les arrêts *Dano* (38) et *Alimanovic* (39) exemptent les États membres de leur devoir de générosité envers des citoyens européens qui ne sont pas financièrement indépendants ou qui n'ont pas travaillé assez longtemps sur leur territoire. Quant à la jurisprudence *Ruiz Zambrano*, la brèche qu'elle avait ouverte dans les « situations purement internes » est vite colmatée par une série d'arrêts (40) qui limitent à des circonstances tout à fait exceptionnelles la possibilité pour un citoyen européen « non circulant » de se prévaloir de ce statut à l'encontre de ses autorités nationales.

Cette remise en cause du versant politique de la libre circulation affecte également, et simultanément, le rêve d'un espace sans frontières inauguré à Schengen. La menace terroriste conjuguée à la crise des réfugiés de 2015-2016 incite un certain nombre d'États membres à adopter des pratiques que l'on croyait d'un autre temps. En édifiant des barrières aux frontières, en confisquant les avoirs des migrants, en remorquant des *boat people* pour les abandonner en haute mer, les États membres s'acharnent à fermer à double tour les portes de l'Europe. Mais l'intérieur de la forteresse est, lui aussi, en proie à un climat de suspicion. Des contrôles aux frontières intérieures sont restaurés un peu partout, la répartition des demandeurs d'asile fait l'objet d'infinis marchandages, et les citoyens de l'Union sont plus que jamais fichés et surveillés.

(38) *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358.

(39) *Alimanovic*, C-67/14, EU:C:2015:597.

(40) Voy., entre autres, *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277 ; *Dereci*, C-256/11, EU:C:2011:784 ; *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691 ; *Ymeraga*, C-87/12, EU:C:2013:291. Le récent arrêt de la Cour dans l'affaire *Chavez-Vicchez* (C-183/15, EU:C:2017:354) laisse toutefois entrevoir une nouvel élargissement de cette jurisprudence.

## 5. — ET SI MONNET AVAIT EU TORT ?

Voici donc la libre circulation dans l'ornière. Au prix de nombreux raccourcis et d'une lecture forcément subjective, les pages qui précèdent se sont efforcées de retracer l'itinéraire qui l'a menée dans cette impasse. Mais elles offrent peut-être aussi des pistes de réponse à la question du pourquoi.

Reprenons le fil du raisonnement. À l'origine de la construction européenne se trouve un choix politique, celui d'une approche économique de la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Cette approche repose volontairement sur une régulation faible, de type coordinatrice. Par ailleurs, elle est fondée sur une séparation entre les règles d'accès au marché et les politiques socio-économiques, les autorités européennes se gardant bien d'interférer dans ces dernières. La légitimité de cette approche est scellée par une triple garantie de réciprocité. Enfin, son objectif est d'assurer aux ressortissants des États membres un accès égal à tous les gisements d'activité économique disponibles sur le territoire européen.

On connaît les raisons pour lesquelles les fondateurs de la construction européenne — ou au moins certains d'entre eux — ont donné la priorité à cette approche économique. Selon la fameuse « méthode des petits pas » que l'on attribue — moyennant un raccourci certain — à Jean Monnet, il s'agissait de mettre le projet européen sur les rails sans le laisser immédiatement de wagons politiquement trop délicats à manœuvrer. La voie économique était alors conçue par certains — mais pas forcément par tous — comme un substitut à une intégration explicitement politique jugée irréaliste dans le contexte de l'immédiat après-guerre. Dans une perspective néofonctionnaliste, le marché commun n'était donc qu'une première étape dont l'accomplissement impliquerait naturellement, à la faveur d'un mécanisme d'engrenage, la communautarisation d'autres compétences étatiques. C'est ainsi qu'au départ d'un marché unique se réaliserait progressivement une communauté politique européenne (41).

S'agissant de la libre circulation des personnes, cette « méthode des petits pas » a été conceptualisée par les théoriciens transactionnalistes

(41) Cette conception gradualiste du processus d'intégration apparaît aussi dès les toutes premières lignes de la Déclaration Schuman du 9 mai 1950 : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. » R. MASSIP, *Ce jour-là l'Europe est née*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 1980, pp. 23-26.

qui, à la suite de Karl Deutsch (42), prédisaient que le renforcement des interactions entre Européens résultant d'une mobilité accrue de ces derniers nourrirait à terme une identité commune. Ce postulat d'un lien vertueux entre la mobilité et la création d'une identité européenne est aujourd'hui contesté par certaines recherches empiriques (43). Il a ainsi été montré que les migrants intra-européens ne développent un sentiment d'identification que sous certaines conditions précises (44) et qu'ils tendent à envisager leur rapport à l'Europe de façon instrumentale, comme une source d'opportunités (45), et pas forcément comme un référent identitaire fort. La nature des interactions joue ici un rôle important. Selon qu'elles soient sous-tendues par des motifs affectifs ou utilitaires, les interactions entre Européens ne produisent pas les mêmes effets en termes de soutien au projet européen (46). Dès lors, comme l'écrit Kuhn : « [...] if we consider that "the lion's share" of intra-European transactions are instrumental by nature, this finding helps to explain why we find little support in spite of increasing levels of transaction » (47). Pis, dans certains cas, les recherches de terrain confirment l'intuition formulée plus haut : la crainte de la concurrence accrue sur le marché du travail intra-européen du fait de la libre circulation des travailleurs est perçue comme une source d'inquiétude ou, à tout le moins, de méfiance entre Européens (48). Finalement, la libre circulation des personnes est au cœur d'une tension qu'il semble difficile à résoudre : si l'Européen mobile y est considéré comme l'agent économique de la réalisation du projet économique libéral de grand marché intérieur et comme un acteur politique fondant à travers sa

(42) K. DEUTSCH et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

(43) T. KUHN, *Experiencing European Integration. Transnational Lives and European Identity*, Oxford, Oxford University Press, 2015 ; L. DAMAY et H. MERCIER, « Free movement and EU citizenship: a virtuous circle? », *op. cit.*

(44) N. ROMEYER et T. NESE, « More mobile, more European? Free movement and EU identity », in E. REECH et A. FAVELL (éd.), *Pioneers of European Integration: Citizenship and Mobility in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, pp. 126-156.

(45) H. KUHSI, E. GRANDS, R. LAGHAT, M. DOLEZAL, S. BOMSCHER et T. FREY, *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge, UK/New York, Cambridge University Press, 2008.

(46) J. DIEZ MENDRANO, « Social class and identity », in A. FAVELL et V. GUIRAUDON, *Sociology of the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 23-49.

(47) T. KUHN, *Experiencing European Integration. Transnational Lives and European Identity*, *op. cit.*, 2015, p. 14.

(48) H. MERCIER, « La libre circulation des personnes et les justifications de l'Union européenne, statut : c'est compliqué ! », in F. DELMORTE et D. DUEZ (éd.), *Les frontières et la communauté politique. Faire, défaire et penser les frontières*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2016, pp. 87-120.

mobilité une ébauche de communauté (cosmo)politique européenne, il incarne en même temps l'acteur stratégique et individualiste.

La crise actuelle de la libre circulation suggère que, pour les porteurs d'un projet d'intégration politique, la stratégie des petits pas était peut-être erronée, qu'elle n'a pas permis de résorber cette tension. Nous avons vu que l'approche économique de la libre circulation n'a pas tenu ses promesses. En mettant le seul accent sur le marché commun et en prohibant toute ingérence dans la politique socio-économique des États, cette méthode a certes réuni les États et les peuples au sein d'un même marché, mais elle ne les a pas pour autant rapprochés. Excluant toute forme de solidarité, elle a tissé entre les pays européens un lien fondé sur la seule concurrence – entre les entreprises, entre les travailleurs, entre les États, entre les systèmes sociaux.

Certes, lorsque l'économie croît et que les richesses s'accumulent dans tous les États, un tel lien peut éventuellement s'avérer propice au rapprochement des peuples en réduisant la méfiance à l'égard d'un Autre européen qui ne sera pas forcément considéré comme un concurrent économique. En augmentant la prospérité de tous et en favorisant la convergence et l'interdépendance des économies, sans doute ce lien peut-il préparer à une intégration plus approfondie. Il ne va pas de soi cependant que cette intégration approfondie puisse être assimilée au rapprochement sans cesse plus étroit des peuples d'Europe mentionné dans les traités successifs. En toute hypothèse, il semble difficilement contestable, à l'inverse, que, dans un contexte de pénurie de l'emploi et de resserrement progressif des mécanismes de redistribution des biens sociaux, la mobilité d'une fraction, même réduite, de citoyens européens contribue à nourrir une méfiance généralisée entre Européens et entre États membres. L'actualité politique de ces dernières années, et en particulier la perspective de la sortie du Royaume-Uni de l'Union, en grande partie justifiée par un rejet du principe de libre circulation des personnes (49), de même que les évolutions jurisprudentielles de la Cour évoquées précédemment en témoignent.

Lorsque la croissance économique se fait rare, lorsque se creusent le déficit budgétaire et les inégalités, lorsque l'idéal de concurrence libre et non faussée s'avère être un leurre, les relations économiques se transforment. De lieu d'échange, de rencontre et d'interconnexion, le marché devient un lieu de conflit. La concurrence cesse d'être une

(49) Voy. J. WADSWORTH, S. DEINGRA, G. OTTAVIANO et J. VAN REBENEN, *Brexit and the Impact of Immigration on the UK*, Centre for Economic Performance BREXIT paper n° 5, 2016, ainsi que la section « D Prestations sociales et libre circulation » des conclusions du Conseil européen des 18 et 19 février 2016.

force intégrative, mais, tout au contraire, le ferment de la discorde. Par voie de conséquence, l'on se prend à douter de la légitimité de la libre circulation, qui semble réserver ses bénéfices à un nombre toujours plus restreint de gagnants – ceux qui ont conquis des « parts de marché » (marché du travail ou des biens et services) dans un autre État membre (50). Ceux qui auront tenté leur chance à l'étranger sans y réussir ne tireront, en revanche, aucune prérogative de leurs droits de citoyens européens et seront sommés de rentrer chez eux avant de devenir une charge pour l'État d'accueil. Quant à la masse des travailleurs locaux, la libre circulation leur paraîtra plutôt défavorable, les exposant à une concurrence étrangère nécessairement déloyale (en raison de divergences socio-économiques entre les États membres) et tirant vers le bas les systèmes de protection sociale.

On l'aura compris, à défaut d'avoir pu générer un véritable lien de confiance et de solidarité entre partenaires dans les années de forte croissance, l'approche économique de la libre circulation charrie de la méfiance et de l'envie lorsque pâlisent les économies européennes.

À l'aube des Trente Glorieuses, il était sans doute difficile pour les architectes de la construction européenne de prévoir une telle évolution de la situation économique. Il n'en reste pas moins que les circonstances qui sont aujourd'hui les nôtres sont peu favorables à l'épanouissement d'un projet *politique* de citoyenneté européenne qui se présenterait comme construit au départ des principes de la confiance et de la solidarité. Au risque d'un raccourci, nous voici donc coincés entre deux visions différentes de la libre circulation. Une conception économique (même si, en soi, très politique), qui a montré ses limites, et une vision explicitement plus politique et solidaire, qui semble inaccessible à l'heure où les États et les peuples européens se disputent les miettes de la croissance. Ainsi, la jonction entre une libre circulation mal pensée et un contexte économique difficile expliquerait au moins partiellement l'impasse dans laquelle nous nous trouvons. La promesse de liberté (de circulation) que renferme le projet européen paraît bien peu de chose lorsque la sécurité économique, voire physique, est en jeu. Or, faute pour l'Union européenne d'avoir investi ces terrains sociaux et régaliens, les États membres continuent d'être perçus comme les seuls garants de cette sécurité (51).

(50) Pour une étude de ces « gagnants » de la libre circulation, voy. A. FAVELL, *Eurostars and Eurocities. Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*, Oxford, Blackwell Publishing, 2008.

(51) Eurostat, *European's Attitudes towards Security*, Special Eurobarometer n° 432, April 2015.

Cette tension entre liberté et sécurité est également au cœur des difficultés que connaît aujourd'hui l'espace Schengen. La sécurité économique y est perçue, là aussi, comme mise à mal par des migrants, extra-européens et non plus intra-européens, suspectés de peser sur les systèmes sociaux et de prendre les emplois de la population locale. Mais le sentiment d'insécurité s'étend ici bien au-delà de la sphère économique, pour toucher la sphère physique – menacée par le péril terroriste – et la sphère identitaire – affectée par une immigration portuese de valeurs et de croyances différentes. Dans tous ces cas, là encore, le clivage liberté-sécurité semble largement recouvrir, aux yeux des Européens, le couple Europe-États. Ce sont en effet ces derniers qui apparaissent comme les dépositaires des attentes de sécurité – économique, physique, identitaire – des citoyens européens de sorte que, même si elle est relayée par les institutions européennes, l'évolution sécuritaire actuelle au détriment de la liberté de circuler signe ici encore un reflux de l'Europe.

Ce reflux de l'Europe s'incarne singulièrement dans la tension croissante entre « ouverture » (libre circulation) et « fermeture » (contrôle des frontières et des mobilités) qui ne recoupe plus parfaitement la distinction entre des frontières intérieures largement ouvertes et des frontières extérieures étroitement contrôlées. Dans le double contexte de la crise migratoire de 2015 et de la menace terroriste djihadiste, la frontière et, plus important peut-être, l'idée de la frontière comme barrière de protection font un retour tonitruant au cœur même de l'espace européen. Ce n'est pas seulement le droit à la libre circulation, en tant que droit d'émigrer vers un autre État membre, qui se voit aujourd'hui remis en cause, c'est plus fondamentalement l'idée même de la mobilité intra-européenne, entendue comme droit de franchir librement les frontières intérieures de l'Union. Or, si seule une infime minorité des Européens fait usage de son droit à la libre circulation – à peine 2 % des Européens sont nés en dehors de l'État membre où ils résident (52) –, ce sont des millions d'Européens qui franchissent chaque jour les frontières intérieures de l'Union sans aucun contrôle particulier. À cet égard, la crise de Schengen apparaît non pas comme « une crise de plus » dans l'histoire de l'intégration européenne, mais comme une crise existentielle : elle interroge la pertinence et la viabilité du projet européen comme projet d'intégration *politique*. Ce qui est aujourd'hui en question, ce n'est pas, comme par le passé, le choix entre

(52) A. FAVEL, « Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe », *Politique européenne*, vol. 31, n° 2, 2010, p. 35.

le *statu quo* et le franchissement d'une nouvelle étape dans l'intégration européenne, mais la tension entre le *statu quo* et la désintégration, fût-elle partielle.

## 6. – CONCLUSION – LA LÉGITIMITÉ DE L'UNION EN QUESTION

Les considérations qui précèdent nous conduisent à un double constat. D'une part, le choix d'une approche régulatoire « faible », de nature coordinatrice, n'est sans doute pas étranger à la crise qui secoue aujourd'hui le principe de libre circulation des personnes. D'autre part, ce même choix explique peut-être pourquoi cette crise de la libre circulation alimente à son tour une crise de légitimité, non seulement du projet européen, mais aussi des institutions chargées de le mettre en œuvre.

Notre hypothèse est que c'est notamment en raison de ce choix historique en faveur d'une approche régulatoire « faible » que l'Union n'apparaît pas comme l'instance politique capable de procéder aux grands arbitrages de notre temps entre la liberté (qui se trouve au cœur de l'image qu'elle prétend véhiculer) et la sécurité (économique, physique, « identitaire ») qu'elle ne s'est jamais donné les moyens d'incarner. Cette faiblesse est accentuée par le caractère principalement technique de l'approche régulatoire privilégiée par l'Union, qui explique que, lorsque cette équation est portée au niveau de l'Union européenne, sa résolution soit bien souvent confiée à des instances d'experts (agences, comités, cours, etc.). La critique technocratique de l'Europe vient ainsi renforcer le discours de l'Europe impuissante, incapable même de gérer son projet – historiquement, politiquement et économiquement – premier, celui d'assurer au plus grand nombre les bénéfices de la libre circulation.