

PROJET DE CONTRIBUTION DE PERVENCHE BERES A LA CONVENTION EUROPEENNE

QUELLE CITOYENNETE POUR L'UNION ?

Notre Convention a pour mission de préparer la rédaction d'une "*constitution pour les citoyens européens*" selon les termes de son mandat délivré par le Conseil européen de Laeken. Nous devons donc d'abord définir la notion de citoyenneté européenne.

Cette question doit être envisagée indépendamment du lien traditionnel qui unit la nationalité et la citoyenneté : jusqu'ici, la seconde procède de la première. Pourtant, à l'échelle de l'Union, la citoyenneté n'est pas née d'une nation, ni d'une révolution. Au contraire, l'ouverture de droits européens à l'adresse des femmes et des hommes qui peuplent son territoire est un processus progressif, inscrit dans le long-terme, conforme au rythme de l'ouverture des consciences et de l'enracinement de l'espace public.

Les premiers articles du projet constitutionnel, soumis par le Présidium à la Convention, proposent de répondre à cette question dans le Titre II : *Les droits fondamentaux et la citoyenneté de l'Union* et plus particulièrement par le projet d'article 7. Ce projet est insuffisant sur le contenu et sur la définition.

I. Le contenu de la citoyenneté européenne : pour le respect de la Charte des droits fondamentaux

A l'initiative de Felipe Gonzales, la citoyenneté européenne a formellement vu le jour le 1er novembre 1993 avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, qui dans ses articles 8 (A à E) TCE disposait une définition de la citoyenneté européenne, la reconnaissance des droits spécifiques qui y sont afférents, et la procédure pour en élargir le champ. Depuis, le chapitre 5 de la Charte des droits fondamentaux a précisé, actualisé et élargi le contenu de la citoyenneté sans en donner de définition. On y trouve deux types de droits politiques. D'une part les droits nécessaires à l'exercice de la démocratie et de l'action civique au niveau de l'Union et de ses institutions : vote et éligibilité au Parlement européen, droit à une bonne administration, droit d'accès aux documents, saisine du Médiateur, droit de pétition. D'autre part, des droits politiques établis par l'effet de l'intégration toujours plus étroite et l'accès à certains droits civiques nationaux : droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, liberté de circulation et de séjour, protection diplomatique et consulaire.

Le Titre II du projet de Constitution pose à cet égard deux problèmes.

- Les droits énoncés dans l'article 7 sont en retrait par rapport à ce que préconise la Charte des droits fondamentaux. L'accès aux documents, le droit à une bonne administration ont manifestement été "oublié".

- La Convention s'est prononcée pour une intégration de la Charte "*sous une forme qui rendrait celle-ci juridiquement contraignante et lui donnerait une valeur constitutionnelle*"¹. Quelle que soit la place de la Charte dans la Constitution, on aura donc d'un côté les droits définis par elle et de l'autre ceux contenus dans l'article 7, le cas échéant avec des formulations différentes. Cette situation générera au sein du droit primaire des doublons et des risques sérieux d'incohérence.

Dès lors, les exigences de lisibilité et de clarté juridique devraient nous amener à opter pour un article 7 de la Constitution qui se limite à définir la notion de citoyenneté européenne et donc à intégrer l'article 17 du traité de Nice, sans réouvrir la question de son contenu.

Le contenu serait ainsi laissé à l'article 5 *Droits fondamentaux* qui devrait reprendre l'ensemble du texte de la Charte, ou a minima, sans altération de son caractère contraignant, renvoyer à une deuxième partie constitutionnelle reprenant le texte de la Charte des droits fondamentaux.

II. La définition de la citoyenneté européenne : pour une citoyenneté de résidence

Le premier alinéa du projet d'article 7 du projet constitutionnel dispose :

Possède la citoyenneté de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

Cette définition n'apporte aucune valeur ajoutée par rapport à la rédaction figurant depuis le traité de Maastricht complété à Amsterdam dans le traité de l'Union, si ce n'est qu'elle remplace "complète" par "s'ajoute". Elle ne permet pas de tirer toutes les conséquences de l'intégration de la Charte. Elle est en retrait sur ce que le Présidium envisageait le 28 octobre 2002 dans le "squelette" de Constitution lorsqu'il avançait le concept de "double citoyenneté". Elle paraît étreiquée au moment où l'Union se dote d'une Constitution et risque de produire des effets de nature discriminatoire.

- La reconnaissance de droits spécifiques liés à la citoyenneté européenne crée une discrimination entre résidents selon qu'ils sont résidents ou non d'un Etat de l'Union.

- L'inégalité d'accès à la citoyenneté européenne

Les Etats membres de l'Union ont des procédures d'accès à la nationalité fort différentes, qu'il s'agisse des critères d'obtention ou des délais de résidence préalable exigés. Dans ces conditions, l'accès à la citoyenneté européenne est inégal pour les ressortissants des pays tiers dans la mesure où le truchement de l'Etat membre est un barrage plus ou moins difficile à surmonter.

¹ extrait du rapport final du groupe de travail "Charte" (CONV 345/02), confirmé par la plénière le 28 octobre 2002.

La disparité des codes de la nationalité n'est pas en soi à combattre : elle est le reflet de la diversité des cultures et des traditions juridiques de chaque Etat membre. En revanche l'inégalité d'accès à la citoyenneté européenne selon que l'on se trouve à un point ou un autre du territoire de l'Union est source de discrimination.

- Les impasses de l'accès à la citoyenneté européenne

La citoyenneté européenne, dès lors qu'elle est liée à la nationalité d'un Etat membre, exclut toute possibilité d'y avoir accès aux travailleurs migrants non-européens.

Un travailleur ressortissant d'un pays tiers, migrant d'un pays à l'autre de l'Union ne remplit ainsi jamais les conditions d'accès à une nationalité, pour n'avoir pas résidé suffisamment longtemps dans l'un des Etats membres. Pourtant son séjour global dans l'Union européenne peut justifier que la citoyenneté européenne lui soit ouverte.

Dès lors je plaide pour un découplage entre la nationalité et l'accès à la citoyenneté européenne, en asseyant cette dernière, au-delà de celle liée à la nationalité, sur la notion de résidence. La "citoyenneté européenne de résidence" doit se caractériser par un accès ouvert à ceux qui ont durablement résidé sur le sol de l'Union.

L'Europe politique, l'Europe démocratique, exige une citoyenneté.

Mais l'Union européenne n'est pas un Etat, et la citoyenneté qui lui est afférente peut être indépendante de la notion identitaire, qui relève de la nationalité. La citoyenneté européenne se définit en revanche par les droits politiques qui sont reconnus par l'Union européenne sur son sol et par les modalités de participation à une vie publique pour être partie prenante de son quotidien. Cette avancée permettrait de progresser dans la lutte contre les discriminations à l'égard des ressortissants des Etats tiers, dans le prolongement de l'ouverture par la Charte des droits fondamentaux dans les domaines associatifs, syndicaux et du travail.

ANNEXE

Proposition de rédaction :

Article 7 :

1. Toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre *possède la double citoyenneté, nationale et européenne*. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. La citoyenneté européenne peut être attribuée aux ressortissants des pays non membres de l'Union ou apatrides résidant légalement plus de cinq ans sur le territoire de l'Union.

3. Les citoyennes et citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par la présente Constitution, notamment ceux énoncés dans la Charte des droits fondamentaux.