Qui est étranger dans l'Union européenne ?

La citoyenneté européenne et les frontières de l'Union

Patrick Dollat

Traducteur : Françoise Toraille

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/177>

DOI : 10.4000/hommesmigrations.177

ISSN : 2262-3353

Éditeur

Musée national de l'histoire de l'immigration

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2009

Pagination : 108-113

ISSN : 1142-852X

Référence électronique

Patrick Dollat, « Qui est étranger dans l'Union européenne ? », *Hommes & migrations* [En ligne], 1277 | 2009, mis en ligne le 29 mai 2013, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/177> ; DOI : 10.4000/hommesmigrations.177

Qui est étranger dans l'Union européenne ?

La citoyenneté européenne et les frontières de l'Union

Par Patrick Dollat,
maître de conférences à l'Institut d'études politiques-université de Strasbourg

Le Hangar, série Sangatte, Jacqueline Salmon, mai 2001 © CNHI

L'Union européenne, construction de ses États membres et des peuples, élabore la citoyenneté européenne comme une “*communauté de droits*”. Expression démocratique d'un vouloir vivre ensemble, l'Europe se doit de préciser les statuts civils et civiques de ses ressortissants et de protéger, par un statut juridique “*aussi proche que possible*”, les ressortissants des pays tiers. Ainsi, l'évolution du droit communautaire dissout les distinctions entre ses bénéficiaires, et la citoyenneté européenne s'oriente vers une citoyenneté de résidence s'exerçant par le vote et l'éligibilité aux élections européennes et municipales, le droit de pétition, les droits syndicaux ou d'association.

Citoyenneté, démocratie, constitution : trois concepts juridiques et politiques, trois valeurs fondatrices de la civilisation européenne selon des combinaisons fluctuantes. L'Homme est "*un animal politique*", la citoyenneté offre une expression civilisatrice de sa participation à la vie de la cité, en lui reconnaissant le pouvoir d'influer sur son destin individuel et collectif. En ce sens, la citoyenneté de l'Union, qui "*a vocation à devenir le statut fondamental des ressortissants des États membres*"⁽¹⁾, apparaît comme le récent avatar des métamorphoses ontologiques de l'*Homo europaeus* dans la quête de son identité et de son continent. Une métamorphose aux perspectives multiples, car désormais penser l'Europe nous oblige à appréhender sa complexité inhérente ; la citoyenneté européenne constitue alors le statut juridique et politique dont pourrait naître un peuple européen, un *demos*, doté d'une existence propre, complémentaire de celle des nations et des peuples des États membres de l'Union. La somme européenne ne serait plus équivalente à la seule addition des parties nationales.

Quelle est la légitimité de cette construction juridico-politique, de ce système conceptuel dont le centre de gravité reste les États souverains et dont la force d'attraction se mesure à l'aune de la cohésion nationale et européenne de chacun des peuples de l'Union ? Les difficultés rencontrées au cours de la procédure de ratification du traité constitutionnel européen imposent de revisiter cette question, *a fortiori* pour tous ceux qui souhaitent l'entrée en vigueur d'un traité de nature constitutionnelle... Il ne suffit plus d'affirmer que l'Union marque une rupture dans l'histoire tumultueuse du Vieux Continent en instaurant "*une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens*", qu'elle "*préserve les générations futures du fléau de la guerre*" en créant un espace sans frontières intérieures. De nouvelles questions apparaissent du fait des perspectives incertaines de la mondialisation et de l'ouverture des frontières, parfois confondue avec l'élargissement de l'Union... Fondamentalement, le besoin de préciser les frontières de l'Union, au regard de celles du Conseil de l'Europe, traduit, ou peut-être trahit, le désir d'identifier l'Union elle-même et de savoir qui est étranger.

La citoyenneté européenne, fondement du système constitutionnel de l'Union

La différence majeure entre l'intégration de l'Union et la simple libéralisation du marché intérieur réside dans la capacité des Européens à se doter d'une "*constitution*" au sens aristotélicien⁽²⁾, c'est-à-dire d'un cadre constitutionnel permettant de définir démocratiquement l'avenir de la cité européenne. En la matière, le paysage

juridique n'est pas vierge, l'acquis communautaire pose déjà les fondations de cette constitution. Pour la Cour de Luxembourg, *"le traité CEE, bien que conclu sous la forme d'un accord international n'en constitue pas moins la charte constitutionnelle d'une communauté de droit"*⁽³⁾; au fil des requêtes déposées par les institutions et les États membres, elle développe une jurisprudence qui emprunte davantage au droit constitutionnel qu'au droit international classique.

Mais les distinctions sémantiques entre constitution et charte constitutionnelle ne suffisent plus ; le dynamisme jurisprudentiel qui convenait à une Communauté économique européenne rassemblant les États prospères de l'Europe occi-

dentale trouve ses limites. Comment envisager une société démocratique européenne sans l'adhésion directe de ses citoyens ? Cette question dépasse la simple recherche de la bonne gouvernance, chère aux auteurs qui considéreraient volontiers l'Union comme une agence administrative internationale comparable, sous certains aspects, aux autorités administratives indépendantes régulatrices des marchés. L'Union emprunte davantage au processus fédéraliste pour trois motifs

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame déjà, dans un même texte, les droits civils et civiques de la personne, sans préoccupation définitive pour la nationalité.

conjoint. Le pouvoir y trouve son origine non seulement dans la volonté des États membres, mais aussi dans celle des peuples européens ; la structure décisionnelle de l'Union associe les représentants des États membres et ceux des citoyens européens ; enfin, l'exercice du pouvoir est effectif dans la mesure où le droit communautaire bénéficie des principes de primauté et d'applicabilité directe.

Selon cette approche, la citoyenneté européenne pourrait s'épanouir, se métamorphoser à l'image du droit communautaire qui la porte et l'encadre ; elle contribuerait à l'écriture démocratique d'une histoire commune et à l'expression pacifique d'un vouloir-vivre ensemble ; elle pourrait apaiser certaines frustrations issues de la modestie première de son statut juridique. Cette métamorphose suppose de préciser et d'apprécier la nature et la portée des statuts civil et civique européens, c'est-à-dire, d'une part, des libertés et droits individuels qui constituent le substrat juridique propre à l'Union et, d'autre part, des droits politiques qui permettent l'expression des citoyens des États membres et favorisent l'émergence d'un *demos* européen. Et la réflexion ne reste plus limitée aux ressortissants des États membres, c'est-à-dire *stricto sensu* aux seuls citoyens de l'Union, elle intègre les citoyens étrangers pour donner une signification et une valeur distinctes à la citoyenneté européenne. Selon les conclusions du Conseil européen de Tampere, *"le statut juridique des ressortissants de*

pays tiers devrait être rapproché de celui des ressortissants des États membres”⁽⁴⁾, ce que le droit positif met en œuvre en leur octroyant “un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l’Union européenne”⁽⁵⁾. La prise en compte des migrants étrangers participe de la mise en œuvre d’un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le cadre du programme de La Haye, adopté par le Conseil européen lors de sa réunion du 4 novembre 2004⁽⁶⁾ ; un espace dans lequel moins d’un tiers des migrations communautaires sont le fait des citoyens de l’Union, où la population en âge de travailler connaît un recul général, et où le solde migratoire est devenu la principale composante de la croissance démographique.

La citoyenneté européenne, une superposition de statuts civil et civique

Pour renforcer le caractère attractif de l’Union, l’évolution générale du droit dissout la classification classique en trois catégories de bénéficiaires du droit communautaire, à savoir les agents économiques, les étrangers et les citoyens. Ce processus est à l’œuvre avec la Charte des droits fondamentaux de l’Union qui consacre son titre V à la citoyenneté et rapproche celle-ci des autres droits du genre humain. Ce texte, de nature constitutionnelle, permet de dépasser la logique fonctionnaliste d’une citoyenneté de l’Union rassemblant un corpus juridique disparate et, avant tout, de nature économique. La Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 proclame déjà, dans un même texte, les droits civils et civiques de la personne, sans préoccupation définitive pour la nationalité.

Traditionnellement, la citoyenneté identifie le corps politique en reconnaissant à ses membres la prérogative de participer au gouvernement de la cité. Cette prérogative se décline de multiples manières selon les modalités retenues pour l’exercice des droits de vote et d’éligibilité, mais également pour l’accès à la fonction publique ou à la participation aux procédures judiciaires... Dans une démocratie, les droits civiques prolongent et complètent les droits civils qu’ils ont vocation à définir. La nationalité a un autre objet : elle marque le lien juridique unissant un individu et un État ; elle crée des obligations à la charge de ce dernier, dont celle de protéger ses ressortissants grâce au maintien de l’ordre public ou à la mise en œuvre de la protection diplomatique. En France, l’absorption de la citoyenneté par la nationalité est le résultat d’un processus politique, cette fusion ne correspondant d’ailleurs pas aux principes constitutionnels retenus par de très nombreux pays. La Suisse ou le Royaume-Uni reconnaissent une citoyenneté et non une nationalité helvétique ou britannique⁽⁷⁾...

De fait, le droit communautaire n'adopte pas une définition abstraite du citoyen européen dont les droits politiques seraient l'apanage distinctif, il conçoit son statut de manière pragmatique, multiple, "*située*" pour reprendre les termes de Georges

**Le substantif citoyen
est-il vidé de son sens
dès lors qu'il accorde
aussi un statut
juridique protecteur
aux étrangers ?**

Burdeau... Cette déclinaison juridique encourrait le risque d'un émiettement, d'une fragmentation sociale, si elle n'était pas encadrée par le principe d'égalité de traitement, qui accorde une fonction circonscrite à la nationalité, au bénéfice de la résidence sur le sol européen. Mais le sentiment d'appartenance à la société européenne ne risque-t-il pas de s'évanouir, faute de cadre politique structurant et de critère d'appartenance suffisamment marqué et exclusif à l'encontre des

étrangers ? L'Union peut s'enorgueillir de s'écarter de la Grèce antique et de la division sociétale entre les citoyens politiquement privilégiés, les métèques économiquement tolérés et les barbares juridiquement réifiés. Le substantif citoyen est-il vidé de son sens dès lors qu'il accorde aussi un statut juridique protecteur aux étrangers ? La citoyenneté européenne témoignerait-elle d'une confusion juridique, voire serait-elle un subterfuge maladroit pour légitimer l'intégration communautaire ?

De manière générale, la citoyenneté repose sur le principe de participation à la vie de la cité, mais ce principe ne limite pas son champ d'application aux droits politiques fondamentaux de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales ; il trouve à s'exercer par le droit de pétition lié au Parlement européen, voire grâce aux droits syndicaux ou d'association qui ébauchent une citoyenneté sociale, ces derniers droits étant ouverts sans condition de nationalité... Les risques que feraient courir les étrangers sur l'identité et la citoyenneté européenne constituent un exutoire commode alors que l'indigence de la *res publica* européenne est à rechercher dans la carence des partis politiques qui utilisent le débat européen comme instrument d'enjeux nationaux. L'entrée en vigueur du règlement n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen⁽⁸⁾ et son application, pour les élections européennes de 2009, devraient contribuer à clarifier les enjeux européens⁽⁹⁾. Cette mise en œuvre soulignera, indirectement, que les droits politiques fondamentaux définis à l'article 19 du traité instituant la Communauté européenne⁽¹⁰⁾ restent ouverts aux seuls citoyens de l'Union, distingués de l'ensemble des citoyens appréhendés par le droit européen.

La théorie juridique présente communément la citoyenneté européenne comme une superposition de statuts civiques et civils, nationaux et communautaires ; ce

système conceptuel mérite d'être approfondi afin d'appréhender les rapports complexes que les citoyennetés nationales et européenne entretiennent mutuellement. Leurs rapports, potentiellement conflictuels, mais complémentaires, reflètent et modèlent l'intégration communautaire, ils éclairent l'évolution de la citoyenneté européenne vers une citoyenneté de résidence tendant à s'affranchir de la nationalité ou de l'obligation de circuler, ils conduisent à distinguer la citoyenneté de l'Union, au sens de l'article 17 du traité CE, de la citoyenneté européenne de nature plus prospective et visant à intégrer l'ensemble des résidents communautaires⁽¹¹⁾. À partir de cette réflexion théorique générale, l'étude pratique du statut des citoyens européens précise les dimensions individuelles et collectives de la citoyenneté européenne. Le statut civil, composé des libertés et des droits fondamentaux européens, détermine le substrat social et humain de l'Union. Le statut civique a démocratiquement vocation à le modeler et à le garantir, un statut encore lacunaire, mais consubstantiel à la société politique européenne⁽¹²⁾. ■

Traduction de Françoise Toraille

Notes

1. CJCE 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk*, aff. C-184/99, *Rec. I*-6193, point 31. La formule a, depuis, été régulièrement reprise par la Cour, notamment dans les arrêts du : 11 avril 2002, *Baumbast*, aff. C-413/99, *Rec.*, p. I-7091 ; 11 juillet 2002, *D'Hoop*, aff. C-224/98, *Rec.*, p. I-6191 ; 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, aff. C-148/02, *Rec.*, p. I-1163, point 22 ; 23 mars 2004 (Assemblée plénière), *Collins*, aff. C-138/02, *Rec.*, p. 2703, point 61 ; 24 avril 2004, *Pusa*, aff. C-224/02, point 16 ; 19 octobre 2004, *Chen*, aff. C-200/02, point 25 ; 15 mars 2005 (Grande chambre), *Bidart*, aff. C-209/036, point 31 ; 12 juillet 2005, *Schemp*, aff. C-403/03, point 15...

2. Pour Aristote, "la constitution, ou gouvernement constitutionnel, est une démocratie de bonne qualité, c'est-à-dire une forme de gouvernement qui n'est pas établie au bénéfice d'une faction", in : *Politique*, Livre IV, 4, 14.

3. Avis 1/91 du 14 décembre 1991, *Rec. I*-6079 ; CJCE 23 avril 1986, *Les Verts*, aff. 294/93, *Rec. I* 1357.

4. Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, conclusion n° 21.

5. *Ibidem*, conclusion n° 18, reprise au deuxième considérant de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, *JOUE*, n° L 16, 23 janvier 2004, pp. 44-53.

6. Conseil européen, *Le programme de la Haye pour renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, doc. 16054/04, JAI 559, Bruxelles, le 13 décembre 2004.

7. Dollat, Patrick, "La citoyenneté française, une superposition de citoyenneté", *RFDA*, n° 1, janvier/février 2005, pp. 69-88.

8. Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen, *JOUE*, n° L 297, du 15 novembre 2003, pp. 1-4.

9. En outre, l'article 17.7 du TUE modifié précise : "En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure."

10. Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée Nice), aussi dit traité CE ou traité de Rome.

11. Commission des Communautés européennes, "Le statut juridique accordé aux ressortissants de pays tiers s'appuierait sur le principe suivant : il convient de prévoir un ensemble de droits et d'obligations équivalents à ceux des ressortissants nationaux, mais en établissant une distinction en fonction de la durée du séjour et en prévoyant des modalités d'évolution vers un statut permanent. À plus long terme, il serait envisageable d'offrir une espèce de citoyenneté civile, fondée sur le traité CE et inspirée de la charte des droits fondamentaux, définissant un ensemble de droits et d'obligations pour les ressortissants de pays tiers.", in : *Une politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2000) 757 final, du 22 novembre 2000, p. 24.

12. Cet article fait l'objet de plus amples développements dans l'ouvrage rédigé par le même auteur : *La citoyenneté européenne : théorie et statuts*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Pratique du droit communautaire, 2008, 698 p.