

# «Civic citizenship» et multinationalités

Tout homme a un droit intangible à une nationalité. Mais ce classement de personnes à des Etats nationaux est-il vraiment encore d'actualité? De fait, de plus en plus d'individus possèdent plus d'une nationalité. Cet article montre les tendances qui se dessinent au sein de l'espace européen.

La citoyenneté d'un Etat permet normalement de disposer de quatre droits fondamentaux, à savoir le droit d'entrer au pays et d'y séjourner, le droit d'exercer une profession et la liberté d'exercer une activité lucrative, le droit à l'aide sociale permettant de vivre dans la dignité humaine, ainsi que l'exercice des droits politiques qui, dans la législation sur la nationalité est considéré comme le droit d'avoir voix au chapitre dans tous les domaines de la communauté politique. L'acceptation accrue des droits fondamentaux qui continuent à se développer à l'échelon du droit international public ou du droit européen engendre toutefois une tendance à se détacher des droits liés à l'appartenance à un Etat national. C'est dire qu'en lieu et place du principe de citoyenneté, c'est le principe du domicile légal qui gagne toujours plus de terrain. Où trouve-t-on, en droit international, des preuves confirmant cette tendance?

## Le droit à la citoyenneté est un droit de l'homme

A l'échelon global du droit international public, fait foi l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948. Cet article 15 stipule: «Tout individu a droit à une nationalité. Personne n'a le droit de le priver de sa citoyenneté ni de lui interdire de changer de nationalité.». Se fondant sur ce principe, le droit international public a surtout été développé en vue d'éviter toute apatridie. Or, c'est surtout l'attribution claire et nette de la personne à des Etats nationaux, ainsi que la garantie de la liberté fondamentale de l'individu qui lui ont permis de changer de nationalité sous certaines conditions. Même si l'on cherche à uniformiser globalement dans certains domaines les quatre ressorts de droit avec celui sur la nationalité – citons ici, par exemple, la convention des travailleurs itinérants de l'ONU (45/158) – le droit international public a laissé subsister dans une ample mesure les droits politiques dans le droit de la citoyenneté.

## L'Union européenne devient active dans la politique de migration

Sur le plan régional européen, la politique du droit de cité en particulier, mais aussi la politique en matière de migration, ont été considérées comme étant une affaire relevant des différents Etats membres. Au sein de la Communauté européenne, le droit de séjour, qui découlait de l'exercice d'une activité professionnelle des travailleurs immigrés, a été développé depuis les années soixante et a été détaché dès 1990 du critère de l'activité lucrative. Dans l'Union européenne, les droits politiques ont été uniformisés pour la première fois depuis 1991 avec le droit de vote sur le plan communal. Ce dernier est aujourd'hui exercé pour un tiers par des citoyens résidant dans un autre Etat de l'Union européenne. Grâce aux dispositions de l'article 17 du Traité CE de Maastricht, ces droits ont finalement été codifiés en 1992 comme faisant partie intégrante de la citoyenneté de l'Union européenne, qui comprend aussi la participation à l'élection du Parlement européen, la protection face à la dis-

crimination, l'accès aux organismes européens, la protection diplomatique par des représentants d'autres Etats membres de l'UE, ainsi que la participation au service civil de la Communauté. Cependant, ce droit à la citoyenneté de l'Union doit être qualifié comme un droit «national», puisqu'il découle indirectement du droit de citoyenneté d'un Etat membre de l'Union européenne.

Sur les 5% de la population de l'UE qui ne possède pas la nationalité de l'Etat dans lequel elle a élu domicile, près de trois quarts ne sont pas originaires des autres Etats membres de l'Union européenne, mais de nations dites Etats tiers. Or, les droits de ces personnes sont régis par toute une ramification de Conventions qui se présente de manière fort diverse suivant le pays de provenance de la personne concernée et sa situation. Les Etats membres de l'Union européenne ont conclu des conventions spéciales avec les Etats membres de l'AELE, avec la Suisse ainsi qu'avec d'autres Etats privilégiés, en particulier la Turquie, les Etats du Maghreb ainsi que des Etats d'Europe centrale et d'Europe de l'Est.

En 1999, à Tampere, le Conseil des ministres a décidé d'inscrire le thème de la politique de migration à l'agenda commun. La Charte des droits fondamentaux de l'an 2000 reste attachée à l'égalité de traitement des ressortissants des Etats tiers au sujet de la liberté d'exercer une activité lucrative et de la libre circulation. Sa commission souhaite aller plus loin et a évoqué la possibilité, au mois de novembre 2000, de l'introduction d'une «citoyenneté civile», liée directement au domicile au sein de l'UE, mais indépendante de la citoyenneté nationale. La Sous-commission des affaires économiques et sociales, organe consultatif de la Commission de l'UE en la matière, a, elle aussi, proposé d'autres mesures d'uniformisation, notamment une procédure de naturalisation uniformisée et un droit de vote communal. Le Conseil des ministres n'a pas suivi ces propositions. Toutefois, dans une directive édictée au mois de juin 2003, il a admis qu'au bout de cinq années de séjour, on devrait pouvoir garantir aux ressortissants d'Etats tiers une mise sur pied d'égalité de leurs droits avec ceux des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et un droit au regroupement familial. En envisageant une Constitution européenne, on n'a pas non plus saisi l'opportunité de faire évoluer un droit commun à la citoyenneté. Aux termes du projet de la convention, le droit de citoyenneté de l'Union doit découler, comme c'est le cas aujourd'hui, du droit de cité national. Cependant, il est prévu de développer une politique migratoire commune au sein de l'UE par le biais de lois cadres, politique en vertu de laquelle les droits des ressortissants des Etats tiers seront déter-

minés. Jusqu'à ce jour, on continue donc de suivre la voie pragmatique de l'uniformisation du droit parmi les Etats nationaux, au lieu de détacher la nationalité de ces droits nationaux pour la lier dorénavant au droit de citoyenneté de l'Union européenne.

### **La Convention européenne sur la nationalité de mars 2000**

Lorsque, après 1990, d'innombrables questions se posèrent en matière de nationalité et de réglementations de succession des anciens Etats du bloc de l'Est, le Conseil de l'Europe commença à activer une réglementation et une uniformisation du droit de cité en Europe. La Convention européenne sur la nationalité, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2000 constitue le résultat de ces efforts. A ce jour 25 Etats, dont tous nos voisins, ont signé cette convention, mais la Suisse, elle, ne l'a pas signée. Cette convention donne des conditions cadres aux Etats signataires en vue de régler la naturalisation facilitée, le délai du domicile légal, la procédure et les émoluments, ainsi que des consignes sur le principe, de la non-discrimination et du droit de recours. Cette convention se fonde sur des conventions antérieures et sur les recommandations des cénacles du Conseil de l'Europe, mais en ce qui concerne la question de la multinationalité, elle va bien plus loin que les anciennes conventions. En effet, son but avoué n'est plus d'éviter les nationalités multiples, mais au contraire de les accorder. Ainsi, cette convention se traduit par une acceptation accrue de l'identité (juridique) dite transnationale incluant précisément plusieurs Etats. De fait, cette nouvelle tendance a été nourrie par un accroissement de la mobilité et de la migration intereuropéenne, par l'urgence de l'intégration des migrants ainsi que par la nécessité d'une égalité de traitement entre hommes et femmes. Cela dit, on a ainsi fait un pas décisif en direction de la «supranationalisation» du droit de cité.

liens: [www.eka-cfe.ch](http://www.eka-cfe.ch)