

La citoyenneté multiple

par **Francis DELPÉRÉE**

*Professeur à l'Université catholique de Louvain
Assesseur au Conseil d'Etat*

Aujourd'hui, le citoyen est convié à une mission inédite. Peut-être aussi à une mission périlleuse. Il a toujours été invité à prendre place dans la société étatique. Il a même été sommé d'y participer de manière active (1). Et cela selon des méthodes éprouvées, telle celle de l'élection.

Mais cela ne suffit pas. Aujourd'hui, il est demandé au citoyen de faire plus. Il doit inscrire ses activités dans l'environnement politique qui est le sien. Il doit prendre conscience des dimensions de la société politique dans laquelle il vit et dans laquelle il prétend exercer ses droits. Il doit découvrir ou redécouvrir les facettes et les recoins de cet univers politique complexe.

Le citoyen est celui d'un Etat, cela va sans dire. Normalement, celui de l'Etat dont il a la nationalité. Et, dans la plupart des cas, celui dans lequel il réside. Citoyenneté, nationalité et résidence vont, en règle générale, de pair. Une question ne peut, cependant, être esquivée. Est-il permis de réduire la citoyenneté à une relation exclusive entre le citoyen et l'Etat ?

D'autres formes de citoyenneté ne sont-elles pas concevables ? D'autres facettes ne peuvent-elles apparaître ? D'autres dimensions ne doivent-elles pas être prises en considération ? Si c'est le cas, le citoyen ne doit-il pas apprendre à conjuguer, et parfois même à concilier, ces différentes citoyennetés ?

Chacun s'interrogera à ce propos sur ses propres expériences. Je suis citoyen de l'Etat belge, sans conteste. J'ai la nationalité belge. Je réside, pour l'essentiel, en Belgique. J'y exerce donc les droits politiques qui sont

(1) La démocratie est en crise, dit-on. Mais à qui la faute ? Sinon à ce citoyen indolent, ignorant, indifférent aux petites et aux grandes questions de la cité et du monde. Il revient à ce citoyen endormi de réapprendre à parler, à écouter, à discuter, à dialoguer... Il lui revient d'ouvrir avec d'autres les chantiers du débat politique au-delà des frontières de toute sorte que la société contribue à établir. Bref, il faut réveiller et, en même temps, réhabiliter le citoyen. Sur ce thème, F. DELPÉRÉE, « Le citoyen est aussi un homme politique », *La Revue générale*, 1995, p. 31.

reconnus aux citoyens belges. Je suis électeur, je suis éligible, je puis accéder à un emploi public.

En tant que citoyen, je me sens aussi appartenir à une collectivité de proximité, à savoir la commune, celle où je réside. C'est là que je trouve mes racines, mes marques ou mes appartenances.

A un autre extrême, je me sens également citoyen de l'Europe, celle des quinze, qui m'apparaît comme une communauté de destin et dont Bruxelles me rappelle, chaque jour, qu'elle entend devenir l'une de ses capitales. Ce ne sont pas là que sentiments. Je vis l'emprise européenne — que ce soit dans le domaine monétaire, dans le domaine agricole ou, plus proche de moi, dans le domaine de la circulation des professeurs et des étudiants —.

Je n'oublie pas non plus les appartenances de type régional ou provincial — dont on devine l'importance dans un Etat complexe —. Qu'il le veuille ou non, l'Etat fédéral reconnaît l'existence de solidarités particulières en même temps qu'il s'attache à préserver la solidarité nationale ou, à tout le moins, une collaboration inter-fédérée.

Je ne perds pas de vue non plus la société des nations qui, sous des formes élémentaires — il est vrai —, m'offre la protection de ses pactes, y compris dans le domaine des droits civils et politiques.

Bref, me voici sujet — non pas d'une seule — mais de plusieurs collectivités politiques.

Accepter cette conception et, en même temps, cette construction multipolaire revient à observer que l'Etat n'est plus qu'une collectivité politique parmi d'autres. Une collectivité intermédiaire — importante sans doute, essentielle même — à laquelle je suis attaché par des liens qui sont ceux de la culture, de la tradition et de l'identité. Mais une collectivité qui ne parvient pas — ou qui ne parvient plus — à me procurer une pleine citoyenneté.

Comment ne pas rappeler ici la vieille formule de la Déclaration française de 1789 ? La déclaration des droits de l'homme et du citoyen... Il n'y a pas un droit du citoyen, pas plus qu'il n'y a un droit de l'homme. Il y en a forcément plusieurs. Le citoyen est un. La citoyenneté, elle, est multiple. Les droits qui s'y attachent sont multiples. Mieux encore : ces droits multiples s'exercent dans de multiples collectivités politiques.

La citoyenneté gagne à recevoir un contenu autonome, distinct de la seule relation binaire entre l'individu et l'Etat. Elle devient, dans cette perspective, le titre de la participation effective à la vie politique et administrative — à tous les niveaux —.

En particulier, la citoyenneté peut se réaliser en deçà de l'Etat — certains diront : à l'intérieur de l'Etat — (I). C'est l'occasion de rappeler que l'Etat

est toujours structure d'ensemble. Il est assemblage de collectivités politiques diversifiées. On ne saurait négliger des phénomènes aussi importants que ceux de la citoyenneté locale, régionale et communautaire.

Il faut regarder aussi au-delà de l'Etat (II) et situer alors la réflexion dans le domaine de la société internationale. Il va de soi que la citoyenneté européenne et ses divers attributs méritent d'être évoqués, une nouvelle fois, dans cette perspective.

Il faut s'interroger encore sur l'exercice conjoint de la citoyenneté multiple (III). Est-il possible de concilier différentes appartenances ? Est-il réaliste de tenir compte de plusieurs allégeances ? Un exercice simultané est-il concevable ? Un exercice différé dans le temps ou dans l'espace est-il acceptable ? Le citoyen est-il prêt à se diviser pour pratiquer cette gymnastique intellectuelle et constitutionnelle ?

I. — La citoyenneté en deçà de l'Etat

La citoyenneté communale (2) est appelée à connaître, avec le traité sur l'Union européenne, un véritable bouleversement. La citoyenneté régionale et communautaire tend, elle, à s'affirmer avec les réformes les plus récentes qui tendent à achever la construction d'un Etat fédéral.

A. — *La citoyenneté communale*

Il n'est pas besoin de rappeler les termes du traité de Maastricht. Celui-ci ouvre largement les portes de la citoyenneté à l'échelle des quinze, spécialement sur le terrain de l'électorat et de l'éligibilité (3). « Tout citoyen de l'Union... a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside... » (art. 8B).

Mais, on ne l'a pas suffisamment souligné, la citoyenneté européenne qui est ainsi reconnue doit être envisagée dans une perspective qui est celle de la subsidiarité. L'idée n'est pas d'accorder au citoyen de l'Union quelque

(2) Le citoyen a toujours trouvé dans la commune un lieu privilégié d'insertion. Le voici qui élit les membres du conseil communal et qui procède, soit de manière directe, soit de façon plus indirecte à la désignation des autorités délibérantes et exécutives au niveau communal. Le voici encore qui se porte candidat pour l'exercice de divers mandats.

(3) P. D'ARGENT, « Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes comme attribut de la citoyenneté de l'Union », *Ann. Drl. Lv.*, 1993, n° 2, p. 221 ; A.C. EVANS, « European citizenship : a novel concept in EEC Law », *The American Journal of Comparative Law*, 1994, vol. 32, p. 679 ; W. DE LOBKOWICZ, « Un droit de vote municipal pour tous les Européens », *R.M.C.*, 1988, p. 602.

droit supplémentaire mais de lui permettre d'exercer ses droits de citoyen municipal dans l'Etat de l'Union où il réside. S'il advient qu'un citoyen belge ne puisse participer aux élections communales qui se déroulent en Belgique — par exemple, parce qu'il réside en Italie et que la Belgique n'organise pas le vote par correspondance —, il sera admis à participer aux élections pour le renouvellement des conseils municipaux en Italie. La citoyenneté européenne remplit alors une fonction supplétive (4).

L'on ne saurait considérer que le législateur belge partage cette préoccupation de plus grande ouverture à la citoyenneté. D'abord, parce qu'il n'a pas encore, comme on le montrera, pris les mesures pour rendre effectives les dispositions du traité sur l'Union. Ensuite, parce qu'à l'occasion d'autres dossiers, il a manifestement voulu fermer la porte aux citoyens de l'Union.

Une loi récente, celle du 10 avril 1995, cherche à offrir au citoyen de nouvelles formes de participation politique. Elle institue la consultation populaire communale. C'est la première fois que la loi intervient en ce domaine. Elle officialise, en réalité, les pratiques existantes. Elle leur donne surtout un cadre institutionnel précis. Elle édicte quelques règles contraignantes pour s'assurer du sérieux des procédures consultatives qui sont mises en œuvre (5).

On regrettera, cependant, la timidité du législateur (6). Il refuse, en effet, aux étrangers, y compris aux citoyens de l'Union, le droit de participer à ces consultations. Seuls les électeurs communaux — soit les Belges qui sont âgés de dix-huit ans accomplis et qui résident dans la commune — pourront être appelés aux urnes.

Cette option se comprend d'autant plus difficilement que, dans un avis remarqué du 6 mars 1991, la section de législation du Conseil d'Etat avait souligné qu'il n'y avait aucun obstacle constitutionnel à associer des étrangers — communautaires ou non — à ce processus non décisionnel.

Le choix qui a été fait en 1995 risque d'être plus incohérent encore à l'avenir. Les citoyens de l'Union seront appelés à participer aux élections

(4) Il en va tout autrement pour la désignation des membres du Parlement européen. La logique n'est plus de subsidiarité mais de complémentarité.

(5) F. DELPÉRÉE, « La consultation populaire communale », *Rev. droit communal*, 1995, p. 287 ; F. TULKENS, « La consultation populaire communale. Commentaires et réflexions sur la loi du 10 avril 1995 (*Mon. b.*, 21 avril 1995) », *J. T.*, 1995, p. 729.

(6) Après avoir indiqué les conditions de participation du citoyen à la vie communale, la loi s'empresse d'ajouter que cette participation n'est pas obligatoire. Le citoyen belge est donc tenu de se rendre urnes lorsqu'il s'agit de désigner les conseillers communaux, les parlementaires fédéraux ou régionaux, voire les euro-députés. Mais les consultations communales, elles, deviennent facultatives — sans cohérence aucune —.

communales d'octobre 2000. Ils ne pourront, cependant, être consultés sur des questions qui relèvent de la gestion communale... A moins évidemment de considérer que la loi belge qui, moyennant révision constitutionnelle préalable, procurera exécution au traité de Maastricht et aux directives européennes en ce domaine aura pour effet de modifier, fût-ce implicitement, les dispositions du Code électoral et, par ricochet, celles de la loi du 10 avril 1995.

B. — *La citoyenneté régionale*

Si la Constitution est révisée en 1993-1994, c'est notamment aux fins de donner aux autorités régionales une légitimité démocratique indiscutable (7). Des élections directes sont organisées en 1995. Elles contribuent à désigner les membres du Conseil régional wallon et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Elles servent également à élire cent dix-huit des cent vingt-quatre membres du Conseil flamand.

La réforme intervenue n'a pas objet d'instaurer des nationalités ou des sous-nationalités — comme on dit parfois, sans beaucoup de précision — wallonne, flamande et bruxelloise. Il n'empêche que seuls les citoyens domiciliés dans la région sont considérés comme électeurs régionaux (loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 25). Seuls ils sont éligibles dans une assemblée régionale (*ibidem*, art. 24bis). Seuls aussi, ils peuvent être appelés à participer au gouvernement de la région (*ibidem*, art. 59, §§ 2 et 3).

Comment ne pas admettre que la réforme de 1993-1994 concourt à l'apparition d'une véritable citoyenneté régionale ? Est-il besoin, par exemple, de préciser qu'en tant que citoyen d'une région, je ne saurais exercer aucun droit politique dans l'une des deux autres régions (8) ?

C. — *La citoyenneté communautaire*

La situation se présente de manière différente au niveau communautaire. La réforme de 1993-1994 ne procure pas aux assemblées qui sont constituées à ce niveau la même légitimité. Elles se composent sans doute de mandataires élus. Mais un scrutin particulier n'est pas organisé pour ce faire. Les conseils de communauté sont constitués d'élus régionaux.

(7) F. DELPÉRÉE, « La Belgique est un Etat fédéral », *J.T.*, 1993, p. 637 ; M. BAUWENS et A. VERHOEVEN, « Les autorités fédérées », in *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 22.

(8) Avec une réserve, néanmoins. L'accès aux emplois publics dans les administrations régionales n'est pas subordonné à une condition d'appartenance régionale.

Est-ce à dire qu'aucune forme de citoyenneté communautaire ne peut être décelée ? La conclusion serait excessive. Il convient, en effet, de rappeler deux données institutionnelles importantes.

D'une part, le Conseil de la Communauté germanophone est élu directement. Il l'est par les citoyens des neuf communes de la région de langue allemande. Seuls ils sont électeurs et éligibles. Seuls ils peuvent exercer des fonctions délibérantes ou gouvernementales dans les organes de la Communauté. La situation se présente donc de même manière que dans les Régions.

D'autre part, les Communautés française et flamande qui sont constituées sur le territoire de la Belgique exercent — on le sait — de manière distincte leurs responsabilités dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise. Toutes deux sont de surcroît habilitées à agir dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Leurs décrets s'y appliquent aux institutions bruxelloises qui, aux termes de la Constitution, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

Pour être concret, les décrets de la Communauté française régiront les écoles francophones de la région de Bruxelles-Capitale. Les décrets flamands feront de même pour les écoles flamandes.

Une conséquence importante — mais souvent tue — en résulte. Le citoyen bruxellois détermine librement — par le choix d'une école ou d'une institution socio-culturelle — son appartenance à l'une ou l'autre des communautés. Il se soumet ainsi aux décrets et règlements qu'elle édicte dans ce domaine.

Le phénomène est saisissant à souhait. La citoyenneté n'est plus imposée. Elle est élective. Elle n'est pas octroyée indéfiniment. Elle peut être temporaire — il suffit de changer d'école, de centre culturel ou d'association sportive —. Elle n'est pas exclusive — l'enseignement en français et les loisirs en néerlandais ou l'inverse —.

Dans ces conditions, la citoyenneté devient critère de rattachement souple à une communauté déterminée.

II. — La citoyenneté au-delà de l'Etat

Le citoyen peut se trouver en dehors des frontières de son Etat. Ou en dehors des frontières de l'Union. Est-il concevable de l'associer d'une manière ou d'une autre, à la vie politique de l'Etat ? Ou à celle de l'Union ?

Le citoyen peut aussi se trouver dans les limites de son Etat. Sera-t-il en mesure de participer à la vie de l'Union dans laquelle cet Etat s'intègre ?

Ce sont des réponses tantôt réservées, tantôt novatrices qui sont apportées à ces questions.

A. — *La citoyenneté depuis d'autres Etats*

La Belgique ne manifeste aucun enthousiasme pour reconnaître des droits politiques à ses nationaux dès l'instant où ils ont franchi ses frontières, *a fortiori* lorsqu'ils ont quitté le territoire de l'Union. Elle manifeste clairement la volonté de rompre le cordon ombilical qui la relie à ses citoyens dès que ceux-ci se trouvent à l'étranger. Les « Belges de l'étranger », pour employer l'expression consacrée, ne sont pas considérés comme des citoyens à part entière. Ils ne sont même pas considérés comme des citoyens du tout.

Quelle est la raison de cet ostracisme ? Il y a sans doute des préoccupations politiques. Un Belge installé de longue date dans un autre continent est-il suffisamment averti des subtilités de la joute électorale du moment et des circonstances qui l'entourent pour y participer avec fruit ? Il y a aussi des préoccupations plus techniques. L'envoi de bulletins de vote à l'étranger, leur acheminement par la poste, la distribution dans les circonscriptions, l'ouverture des plis posent problème au regard de la règle du secret des votes.

Il est permis de se demander si la règle d'interdiction absolue se justifie encore pleinement et si le recours aux techniques modernes de votation — tel le vote automatisé — ne devrait pas suffire à déjouer les fraudes ou les irrégularités.

B. — *La citoyenneté dans d'autres Etats*

Le droit européen fait ici aussi œuvre novatrice. Il n'agit plus ici dans une perspective de subsidiarité mais de complémentarité. Il ouvre de nouveaux droits aux citoyens de l'Union. L'électorat et l'éligibilité au Parlement de Strasbourg sont consacrés — de manière timide dans l'acte de 1976 puis de manière plus nette dans le traité sur l'Union de 1992 —. Le Conseil d'Etat n'a pas manqué de relever que des droits politiques nouveaux — entièrement nouveaux — étaient ainsi offerts aux Belges, mais aussi aux autres citoyens de l'Union. Il a ajouté que la reconnaissance de ces nouvelles formes de citoyenneté ne soulevait, cette fois, aucun problème au regard de l'article 8 de la Constitution (9).

(9) Selon le Conseil d'Etat, « l'article 8, alinéa 2 de la Constitution (qui réserve aux Belges le bénéfice des droits politiques) vise exclusivement la participation des citoyens belges aux élections qui sont organisées dans les diverses collectivités politiques du Royaume ». Sur ce thème, F. DELPÉRÉE, « La participation directe des citoyens, perspectives belges et européennes », *Ann. Drt. Lv.*, 1983, p. 333 ; A. RASSON-ROLAND, « Le droit des citoyens européens : un développement nouveau », in *Vers une citoyenneté européenne*, asbl Incontri, 1985, p. 27 ; F. DELPÉRÉE,

Une autre perspective ne peut être ignorée. Elle se situe à mi-chemin de la subsidiarité et de la complémentarité. Les élections européennes en procurent un bon exemple. Le citoyen italien qui réside en Belgique peut participer soit aux élections belges, soit aux élections italiennes pour la désignation des parlementaires européens. Le citoyen britannique ou irlandais qui réside en Belgique n'est pas, lui, en mesure de se relier abstraitement à un corps électoral qui est organisé de l'autre côté de la Manche. Le voici donc invité à participer aux élections européennes, telles qu'elles sont organisées en Belgique. S'il manifeste le souci de répondre à cette invitation, il sera tenu, au même titre que les citoyens belges, de participer au vote.

C. — *La citoyenneté dans les organisations internationales*

L'individu, citoyen de la communauté internationale ? L'idée n'est pas neuve. Un exemple peut être emprunté au droit de la fonction publique internationale.

Le principe de l'égal accès est inscrit, par exemple, dans le statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies. Le choix des fonctionnaires se fait sans distinction de race, de sexe ou de religion. Si des restrictions apparaissent pour tenir compte de l'intérêt du service — des connaissances linguistiques appropriées seront notamment requises —, pour assurer un recrutement « sur une base géographique aussi large que possible » (charte des Nations Unies, art. 101, § 3 ; statut du personnel, art. 4, § 2) ou pour établir une répartition équitable des postes entre les ressortissants des Etats membres de l'organisation, comment ne pas observer que les statuts consacrent le principe d'un véritable droit politique à mettre en œuvre dans l'organisation internationale ?

On aurait pu penser que le traité de Maastricht consacrerait le même droit au profit des citoyens de l'Union pour les emplois qui sont à pourvoir dans les administrations communautaires. Il n'en a rien été. Un tel droit pourrait figurer parmi ceux dont les traités modifiés consacraient à l'avenir l'exercice.

Le droit d'accéder aux emplois publics, dans les conditions prévues par l'article 48.4 du traité de Rome doit également s'inscrire dans cette perspective (10).

« Les formes de participation des citoyens au fonctionnement de l'Etat », in *Le nouveau droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1987, p. 173.

(10) Voy. F. DELPÉRÉE, *Les droits politiques des étrangers*, Paris, PUF, 1995, coll. Que sais-je ?, p. 52 et les références citées.

III. — Le cumul de citoyennetés

La multicitoyenneté, dont on décrit ici à grands traits les éléments essentiels (11), est-elle facteur de simplicité ? N'introduit-elle pas, au contraire, dans le fonctionnement des sociétés politiques, des complications supplémentaires, voire inutiles ?

La Belgique est fort loquace sur le thème de la citoyenneté européenne. Elle se présente volontiers comme le bon élève de l'Europe. Elle n'entend pas recevoir de leçons d'autrui dans le domaine des droits de l'homme, y compris dans celui des droits politiques. Est-il excessif, cependant, de considérer que la réalité n'est pas toujours à la hauteur de ces propos embellissants ?

Un seul exemple. Les autres Etats européens — à l'exception de l'Italie (12) et du Grand-Duché de Luxembourg (13) — modifient leur Constitution avant même de procéder à la ratification du traité de Maastricht. Alors même que le Conseil d'Etat lui indiquait qu'il n'était pas possible d'aller de l'avant sans révision préalable de la Constitution (14), le gouvernement

(11) Le traité de Maastricht n'est pas, contrairement à une idée reçue, le dernier mot de la citoyenneté. Il doit être possible de parfaire la panoplie des droits politiques du citoyen européen.

La citoyenneté active, dans l'ordre européen, postule une définition exhaustive des droits et libertés qui reviennent au citoyen. Selon la Cour de justice des Communautés européennes, il ne saurait être question pour la Commission d'adhérer à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle a souligné ainsi les inconvénients — politiques et techniques — que pouvait receler la mise sous tutelle des autorités communautaires. Leur action n'aurait-elle pas été, à l'avenir, tributaire des conceptions qui prévalent dans les autres Etats du Conseil de l'Europe ?

Pourquoi ne pas plutôt rédiger, à l'usage des peuples des Etats de l'Union, une déclaration des droits et devoirs du citoyen qui fassent l'unanimité et qui servent surtout de normes de conduite aux autorités de l'Union ? L'on sera attentif à ne pas s'accrocher à une vision ultra-libérale des droits de l'homme. Le chapitre des droits économiques, sociaux et culturels ne saurait être négligé. Celui des droits collectifs ne peut non plus être perdu de vue. Et comment, ne pas écrire aussi un chapitre sur les devoirs — y compris financiers — qui incombent au citoyen dans la société politique ? L'on sera encore attentif aux modalités de la citoyenneté administrative : droit de pétition, médiation, accès aux emplois publics, transparence...

(12) J.-Cl. ESCARRAS, « En guise de *nota bene* », *RFDC*, 1992, p. 677.

(13) F. DELPÉRÉE, « La Constitution belge, la Constitution luxembourgeoise et le traité sur l'Union européenne », *Annales du droit luxembourgeois*, 1992, n° 2, p. 16 ; L. FRIEDEN, « L'Union européenne et la Constitution luxembourgeoise : une cohabitation nécessaire », *ibidem*, p. 52 ; M. THEWES, « La Constitution luxembourgeoise et l'Europe », *ibidem*, p. 72. Depuis lors, la Constitution luxembourgeoise a été modifiée (art. 9).

(14) Avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat, le 6 mai 1992 : « Il ne convient pas d'approuver le traité sur l'Union européenne avant d'avoir procédé à la révision de l'article 8, alinéa 2 de la Constitution... La démarche inverse conduirait le législateur à adopter une loi — la loi d'assentiment au traité — qui contredirait la Constitution. Elle ne pourrait être interprétée que comme l'injonction que le pouvoir législatif entendrait donner au pouvoir constituant de modifier, sur un point déterminé, la Constitution. Elle introduirait une confusion entre les

belge procède à cette ratification et fait voter la loi d'assentiment sans s'être mis en règle constitutionnelle (15).

La démarche peut sans doute témoigner de fortes convictions européennes. Elle traduit peut-être le souci de faire du bel ouvrage juridique. Elle n'exprime pas, cependant, un souci très vif de respecter les procédures constitutionnelles.

Pourquoi cette lenteur, ce manque d'enthousiasme, peut-être même cette mauvaise humeur ? Les difficultés sont essentiellement de trois ordres.

A. — *Les difficultés politiques*

Les difficultés proprement politiques — et, en Belgique, le terme de politique est toujours proche de celui de linguistique — sont connues (16).

Certains milieux politiques flamands voient d'un mauvais oeil l'implantation à Bruxelles et dans sa périphérie d'un ensemble de diplomates et de fonctionnaires dont on peut présumer qu'ils ne connaissent pas à suffisance la langue néerlandaise. Ces citoyens de l'Union risquent de fausser l'équilibre précaire qui s'est installé au centre du pays entre les communautés française et flamande.

Les citoyens de l'Union qui ne sont pas belges risquent de renforcer le poids numérique, et donc politique, des francophones dans et autour de Bruxelles. Comment freiner ce que d'aucuns n'hésitent pas à qualifier d'invasion culturelle ? Les moyens sont multiples.

D'abord, les autorités politiques peuvent prendre des mesures administratives — par exemple, en matière d'urbanisme et de logement — qui visent à freiner l'implantation de nouveaux habitants dans la ceinture verte. Ensuite, elles peuvent prendre des mesures culturelles — par exemple, en matière d'enseignement — qui visent à préserver le caractère authentiquement flamand des communes de la grande banlieue bruxelloise. Enfin, elles peuvent chercher à instaurer des mesures restrictives quant à l'exercice effectif des droits politiques par tous ceux qui ne peuvent se prévaloir d'une appartenance certaine et confirmée à la Communauté flamande.

L'on dira sans doute que ces droits sont consacrés par des traités, par la Constitution ou par la loi. Comment, dans ces conditions, les reconnaître et les concrétiser ? Il n'est guère possible de se soustraire aux obligations

responsabilités du pouvoir législatif et du pouvoir constituant. Elle réaliserait, au surplus, une inversion de leurs responsabilités ».

(15) La Cour d'arbitrage a été amenée à connaître de la constitutionnalité de la loi d'assentiment. Elle ne s'est pas prononcée sur ce point, estimant que le requérant n'avait pas d'intérêt suffisant pour agir en l'espèce (arrêt n° 76/94).

(16) F. DELPÉRÉE, « Belgique », in *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe* (dir. J.-Cl. MASCLÉ et D. MAUS), Paris, La Documentation française, 1993, p. 27.

nationales et internationales en ce domaine. Mais peut-être est-il possible de ne pas reconnaître ces droits tout de suite, de ne pas le faire dans n'importe quelles conditions, et de ne pas les admettre de manière absolue...

Ces préoccupations linguistiques sont relayées, au moins pour une part, au niveau des autorités fédérales. Elles sont parfois habilitées d'argumentations juridiques — à vrai dire, boiteuses — qui masquent mal le caractère éminemment politique, pour ne pas dire explosif, du dossier.

Voilà pourquoi la Belgique a obtenu que la directive du Conseil du 19 décembre 1994 (fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité) soit assortie d'une réserve qui la vise expressément. La Belgique peut, en effet, exclure de l'électorat les citoyens non belges de l'Union qui résident dans un certain nombre de communes si leur nombre dépasse 20 % de la population en âge de voter — Belges et citoyens de l'Union réunis —.

Voilà pourquoi la Belgique réfléchit à diverses modalités aux fins de restreindre, dans les faits et dans le droit, l'électorat et l'éligibilité qui devront, un jour, être reconnus. Pourquoi ne pas imposer des conditions quant à la durée de résidence, quant à la connaissance de la langue, quant au paiement de l'impôt et des taxes... ?

B. — *Les difficultés institutionnelles*

La Belgique est invitée à modifier sa Constitution. Elle doit, pour être précis, gommer dans l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, la référence à la qualité de Belge pour l'exercice des droits politiques municipaux. Mais modifier la Constitution belge est plus facile à dire qu'à faire.

La vieille Constitution de 1831 est sans doute l'une des plus rigides au monde. Le droit belge ne connaît pas la technique de la révision référendaire. Il requiert que chaque changement à la Constitution soit précédé d'une phase intense de discussion politique aux fins de déterminer les thèmes de la révision. Il prescrit ensuite une dissolution des chambres et l'organisation des élections. Il impose enfin la réunion d'une majorité des deux tiers dans les deux assemblées parlementaires.

Qui peut, en pleine discussion sur Maastricht, imaginer que la Belgique se paie une crise de cette ampleur ? Les chambres législatives sont dissoutes, le monde politique entre pour quelques mois en période de turbulence, le gouvernement est réduit, pendant la même période, à la gestion des affaires courantes...

Il y a là une difficulté réelle. Elle risque de se représenter à l'avenir. A supposer, par exemple, que la Conférence intergouvernementale débouche

sur des réformes institutionnelles qui requerraient dans l'immédiat une révision de la Constitution belge, comment le monde politique va-t-il réagir ? La lourdeur des révisions, jumelée avec la fragilité des équipes gouvernementales, risque de placer, une nouvelle fois, la Belgique en infraction par rapport aux règles de son propre droit public.

Pour sortir de ce cercle vicieux, il y aurait sans doute lieu de s'inspirer de procédures et de techniques qui sont utilisées en droit portugais. Il conviendrait d'imaginer une procédure spécifique de révision de la Constitution lorsque les traités internationaux, et notamment européens, soulèvent de front la question de la compatibilité entre le droit national et le droit communautaire.

C. — *Les difficultés techniques*

D'autres problèmes encore peuvent surgir. Ils sont liés à l'exercice conjoint de plusieurs citoyennetés. Pour l'instant, deux questions retiennent notamment l'attention.

La première est celle du cumul de citoyennetés. Les élections européennes présentent une particularité. Elle se tiennent le même jour ou, en tout cas, pendant la même période de temps. Rien n'empêche d'établir des règles strictes et des procédures de contrôle pour éviter qu'un citoyen de l'Union n'exerce des droits identiques dans deux ou plusieurs Etats.

Les élections communales se tiennent, elles, à des moments et selon des rythmes différents. Dans l'état actuel du droit positif, le citoyen de l'Union dont l'électorat et l'éligibilité est préservé dans son Etat d'origine, malgré sa résidence en dehors du territoire national, va également se voir offrir les mêmes droits dans l'Etat de résidence. Il n'y a pas lieu de s'en émouvoir outre mesure. Selon d'autres, cependant, la reconnaissance du double droit de vote lors des élections communales peut conduire à une situation choquante. Elle conférerait un privilège aux électeurs expatriés par rapport à ceux qui ne le sont pas (17).

Le deuxième problème est celui des droits accessoires aux droits politiques fondamentaux. La reconnaissance du droit à l'électorat et à l'éligibilité vaut-elle au citoyen de l'Union d'exercer, dans l'Etat de résidence, des fonctions exécutives ? Le mandataire public peut-il siéger, non seulement dans l'assemblée, mais aussi dans le collège — pour y exercer, par exemple, les fonctions de bourgmestre et d'échevin — ?

Les autorités communales ont le devoir de collaborer avec les autorités fédérales, communautaires et régionales. Elles voient leurs actes soumis au

(17) A. FANTON, « Elections municipales : vers une participation des résidents communautaires ? », rapport d'information, Assemblée nationale, 1994, n° 1350, p. 15.

contrôle des autorités de tutelle. Des obligations contraignantes, par exemple, sur le plan linguistique, sont imposées à celui qui, nommé par le Roi, exerce des charges exécutives dans la commune. Sera-t-il possible, au nom de la construction européenne, de faire abstraction de telles contraintes ? Des réglementations peuvent donc venir restreindre les droits que le traité sur l'Union européenne semblait reconnaître sans réserves.

*
* *

Les évolutions du droit national et du droit international, notamment au niveau européen, donnent un nouveau souffle à la réflexion sur les droits et les devoirs du citoyen. L'image de l'homme ou de la femme — qui inscrit ses activités dans le quartier d'une ville ou dans un coin de campagne mais qui entend également être citoyen du monde — est peut-être plus floue qu'auparavant. Le sujet bouge au moment où se prend le cliché. L'image est-elle pour autant moins exacte ?

La citoyenneté multiple s'inscrit dans une double logique (18) qui peut paraître contradictoire.

Une logique d'enracinement... A l'échelle de l'Europe, la question n'est plus tellement de savoir : « De quelle nationalité êtes-vous ? D'où venez-vous ? ». Elle est plutôt de savoir : « Où résidez-vous ? ». C'est l'enracinement en un lieu administratif qui sert à octroyer à l'individu une part de son statut juridique.

Une logique aussi de déracinement... Point n'est besoin pour le citoyen migrateur de chercher à montrer une réelle intégration à la commune, la région ou l'Etat. Le citoyen européen est automatiquement appelé aux urnes. Il est de plein droit éligible au Parlement européen. Les critères objectifs l'emportent sur des sentiments plus subjectifs d'appartenance.

Le citoyen, à la personnalité diverse et complexe, se trouve, à l'heure actuelle, au croisement de cette double logique. Il a de beaux jours devant lui.

(18) B. LOUIS, « La nationalité et la citoyenneté à l'aune des droits de l'homme. A propos de quelques propositions de loi », *R.D.E.*, 1995, n° 82, p. 14.