

Les aspects juridiques de la citoyenneté européenne

Philippe Blachère
Droit public
Faculté de droit de Montpellier
(CERCOP)

LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE, instaurée par le traité de Maastricht en 1992, se présente comme un objet juridique non identifié. Aucun texte ne donne de définition précise de l'expression. Le traité d'Union européenne, dans sa dernière version issue du traité d'Amsterdam¹, précise par l'article 17 qu'« il est institué une citoyenneté de l'union [...] Elle complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. » Pour le reste, le traité se contente d'énoncer les modalités d'acquisitions et les attributs liés au statut de citoyen européen.

Certains indices montrent néanmoins que la citoyenneté européenne se distingue, sur bien des points, de la citoyenneté politique traditionnelle. C'est une citoyenneté sans État. Certains juristes en déduisent que cette absence de lien État-citoyenneté signifie que la citoyenneté européenne n'est pas une vraie citoyenneté². C'est une citoyenneté sans constitution. Ainsi, contrairement au droit constitutionnel des États occidentaux, ce n'est pas la constitution qui crée la citoyenneté ; au contraire, l'existence de la citoyenneté européenne plaide pour l'instauration d'une constitution européenne. C'est, enfin, une citoyenneté sans peuple européen souverain.

Autant dire que la citoyenneté européenne ne rentre pas dans les catégories juridiques préexistantes. En effet, classiquement la citoyenneté peut se définir comme « l'appartenance à un peuple souverain dans l'État³ ». Et en droit constitutionnel le citoyen est forcément un national, les deux notions étant difficilement détachables. De son côté, la citoyenneté européenne amorce une rupture du couple nationalité-citoyenneté. Ainsi, grâce à la qualité de citoyen européen, des non-nationaux peuvent exercer le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales dans les États membres de l'Union. Cette amorce d'une dissociation du

1. Signé le 2 octobre 1997, le traité d'Amsterdam a été introduit en droit français par la loi de révision constitutionnelle du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution du 4 octobre 1958.

2. Voir par exemple J. Rideau, « Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes », Paris, *LGDJ*, 3^e édition, 1996, p. 284.

3. D. Chagnollaude (dir.), *Dictionnaire de la vie politique et sociale*, Paris, Hatier, 1993, p. 18.

couple nationalité-citoyenneté conduit certains juristes à voir dans la citoyenneté européenne l'émergence d'une citoyenneté transnationale⁴.

Pourtant, au-delà des ruptures conceptuelles que peut provoquer la citoyenneté européenne, l'analyse des modalités techniques de l'attribution et des fonctions liées à cette qualité révèle que, pour le moment, la citoyenneté européenne est fermée et limitée.

Elle est fermée car les résidents sur le territoire de l'Union ne possédant pas la nationalité de l'un des États de la Communauté européenne ne sont pas citoyens européens. Comme le précise C. Withol de Wenden, « la citoyenneté européenne tente de se dissocier de la nation tout en étant la conséquence de la nationalité de l'un des États membres⁵ ». Autrement dit, la citoyenneté européenne est fondée sur la nationalité.

La citoyenneté européenne est limitée car elle ne recouvre essentiellement que le droit de vote et d'éligibilité du citoyen européen aux élections municipales et européennes. On ne peut pas dire que la citoyenneté européenne débouche sur l'expression d'une souveraineté. Cela montre une faiblesse de la construction politique de l'Europe. Pourtant, la citoyenneté européenne ambitionne de fonder une communauté.

La citoyenneté européenne : une citoyenneté fondée sur la nationalité

Il n'existe pas de nationalité européenne. Aussi, les traités communautaires réservent l'octroi de la citoyenneté européenne aux ressortissants communautaires. Le lien nationalité-citoyenneté persiste avec la citoyenneté européenne : la nationalité d'un des États membres de l'Union ouvre la qualité de citoyen européen ; la nationalité d'un État tiers ferme la possibilité d'accéder au statut de citoyen européen.

La nationalité, critère d'acquisition de la citoyenneté européenne

L'article 17 du traité d'Union européenne indique qu'« est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre ». Or qu'est-ce que la nationalité sinon le lien juridique qui relie une personne à un État selon les règles juridiques définies par celui-ci ? Les juristes considèrent que le droit de la nationalité est l'un

4. Par exemple, Ch. Geslot, « Citoyenneté européenne et constitution de l'Europe », communication au IV^e Congrès de l'Association française des constitutionnalistes, Dijon, 13, 14 et 15 juin 1996.

5. C. Withol de Wenden, *La Citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Sciences po, coll. La bibliothèque du citoyen, 1997, p. 10.

des attributs de la puissance de l'État. La Cour internationale de justice y voit « un domaine réservé à la souveraineté des États⁶ ». Une déclaration figurant en annexe du traité de Maastricht indique sur ce point que « la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel État membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'État concerné ».

La persistance du lien nationalité étatique - citoyenneté européenne s'explique sans doute par l'origine conventionnelle de la citoyenneté européenne. Le fait que les institutions communautaires résultent de la volonté des États-nations en vue de construire une communauté politique explique que la logique de la citoyenneté européenne ne saurait perturber les compétences étatiques traditionnelles. Comme le précise le traité d'Union européenne, « la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Autrement dit, la volonté des États n'a pas été de substituer une citoyenneté supranationale à la citoyenneté nationale mais d'ajouter des droits favorisant la libre circulation des personnes au sein de l'union. Afin d'illustrer cette fonction spécifique de la citoyenneté européenne, les juristes la présentent souvent comme une citoyenneté de superposition pour les nationaux des États membres de l'union⁷. Une telle qualification mérite toutefois d'être critiquée dans la mesure où elle laisse supposer que pour devenir un citoyen européen il faut être un citoyen national, ce qui est éminemment réducteur. L'accès à la qualité de citoyen européen est ouvert aux nationaux, qu'ils soient ou non des citoyens dans leurs États.

En fondant la citoyenneté européenne sur la nationalité d'un État membre, le traité d'Union européenne opère ainsi un dépassement de la conception classique de la citoyenneté. En effet, sur un plan juridique la citoyenneté et la nationalité ne se confondent pas. Si la nationalité demeure la condition minimale et indispensable pour accéder à la qualité de citoyen, la catégorie des nationaux est bien plus large que celle des citoyens. Elle regroupe les mineurs, les incapables majeurs... Bref, si tous les citoyens de la République française sont forcément des nationaux en revanche tous les nationaux français n'ont pas la qualité de citoyen. La citoyenneté européenne étant fondée sur la nationalité – et non sur la citoyenneté étatique – elle bénéficie donc aux personnes n'étant pas des citoyens dans leur État d'origine. Par exemple, l'étudiant français mineur qui souhaite se rendre aux États-Unis sera considéré comme un citoyen européen et bénéficiera des droits liés à cette qualité (passeport, protection diplomatique liée à son statut, etc.).

Il n'en reste pas moins que tout en élargissant le bénéfice de la citoyenneté européenne à des personnes qui ne possèdent pas la citoyenneté politique dans leur État,

6. Cour internationale de justice, affaire Nottebohm du 6 avril 1955, Recueil des arrêts, année 1955, p. 17.

7. Voir par exemple S. Barbou des places, « Constitution européenne et citoyenneté européenne », Communication au IV^e Congrès de l'Association française des constitutionnalistes, Dijon, 13, 14 et 15 juin 1996.

le traité d'Union européenne crée une nouvelle distinction en deux catégories d'individus : ceux possédant la nationalité d'un État membre et ceux qui ne possèdent pas un tel statut. Pour ces derniers, la citoyenneté européenne reste fermée.

La nationalité d'un État tiers, critère d'exclusion de la citoyenneté européenne

Le droit communautaire, relayé par le droit constitutionnel, aboutit à créer une discrimination entre les ressortissants communautaires et les nationaux d'un État tiers. Cette différence de situation est certes justifiée techniquement par les objectifs des traités communautaires. Pour aller à l'essentiel, la citoyenneté européenne pose les jalons d'un peuple européen en favorisant la libre circulation et la communauté de droit en Europe. Autrement dit, la citoyenneté européenne participe de la construction d'une identité européenne.

Toutefois, se pose de plus en plus la question de savoir si le critère de la résidence de la personne ne devrait pas se substituer à celui de la nationalité pour conférer à une personne la citoyenneté européenne. Deux motifs sont généralement invoqués en faveur de cette substitution du critère de la résidence au critère de la nationalité⁸.

Tout d'abord, le droit de la nationalité varie en fonction des États. Il est ainsi plus facile d'acquérir la nationalité néerlandaise que la nationalité allemande. Ce qui implique concrètement que la citoyenneté européenne sera plus facilement accordée à un Turc résidant à Amsterdam qu'à un Turc résidant à Berlin dans la mesure où l'acquisition de la nationalité d'un État membre de l'Union entraîne automatiquement l'acquisition de la citoyenneté européenne.

Ensuite, des personnes n'ayant jamais vécu sur le territoire européen peuvent devenir des citoyens européens si elles possèdent, par la filiation, la nationalité d'un des États de l'Union. La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes accorde ainsi la citoyenneté de l'Union à M. Micheletti, citoyen italo-argentin, ayant toujours résidé en Argentine et qui souhaite s'installer en Espagne comme dentiste⁹. Les exclus de la citoyenneté européenne qui résident en Europe et qui participent – financièrement, socialement, culturellement – à la vie de leur État de résidence ne méritent-ils pas, eux aussi, de se voir attribuer les droits liés à la qualité de citoyen européen ?

Techniquement, il serait envisageable de conférer la citoyenneté européenne aux personnes résidant depuis une certaine durée dans un État de l'Union. L'article 17 du traité d'Union européenne devrait être rédigé de la manière suivante :

8. Sur cette question, voir l'excellent article de J.-Y. Carlier, " Vers une citoyenneté européenne ouverte ", *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 119.

9. C.J.C.E., 7 juillet 1992, affaire C-369/90, Micheletti, Recueil des arrêts année 1992, p. 4239.

« Est citoyen de l'Union toute personne résidant régulièrement sur le territoire de l'Union depuis x années¹⁰. »

Une telle réforme renforcerait certainement les politiques d'intégration sociale dans la mesure où la citoyenneté européenne ambitionne de fonder une communauté.

Une citoyenneté fondant une communauté

La citoyenneté européenne a été instituée en vue de rapprocher les citoyens de l'Union européenne. Rapprochement physique, d'abord : la citoyenneté européenne facilite la libre circulation des personnes. Rapprochement symbolique, ensuite : la citoyenneté européenne vise à créer du lien social entre les ressortissants des États membres qui possèdent désormais un drapeau commun, un hymne, un permis de conduire européen, un passeport... Rapprochement juridique et politique, surtout : la citoyenneté européenne ambitionne de favoriser l'émergence du sentiment que les Européens appartiennent à une même communauté de droits fondamentaux et de droits politiques.

Une communauté de droits fondamentaux

Il ressort clairement du traité d'Amsterdam que les droits fondamentaux représentent un élément constitutif de la citoyenneté européenne. Si elle se veut démocratique, la construction communautaire du traité d'Union européenne se rapproche de la conception défendue par Gurvitch pour qui « la démocratie n'est pas le règne du nombre mais le règne du droit ».

Ainsi, le citoyen européen est titulaire de droits au premier rang desquels figure la libre circulation. Cette liberté se présente comme un « principe-gigogne » contenant d'autres droits comme l'absence de visas, la liberté de mouvement, la liberté d'installation, la liberté de travail au sein de l'Union. Le symbole a son importance : dans l'ordre de présentation des droits du citoyen européen, « le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un État membre » apparaît comme le premier reconnu au citoyen européen dans le traité d'Union européenne, le droit de vote n'intervenant qu'en deuxième position de la liste des droits fondamentaux. Alors qu'en droit positif français la libre circulation est un droit individuel découlant du principe de liberté, contenu dans l'article 4 de la Déclaration de 1789, ce droit revêt, en droit communautaire, une portée constitutionnelle¹¹.

10. Cf. J.Y. Carlier, *op. cit.*, p.123.

11. La solution du droit communautaire se rapproche de celle du droit canadien dont la Charte des droits fondamentaux de 1982 reconnaît à tous les citoyens « le droit de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province ».

La citoyenneté européenne ouvre, par ailleurs, une série de droits à protection diplomatique et consulaire à l'extérieur de l'Union, ainsi que le droit de pétition devant le Parlement européen et l'accès au médiateur communautaire à l'intérieur de l'Union¹².

Enfin, la citoyenneté européenne confère à son titulaire des droits sociaux et culturels. Par exemple, au-delà de trois mois de séjour dans un État de l'Union, un ressortissant communautaire doit demander une carte de séjour européenne, valable 5 ans, renouvelable et qui ne peut lui être refusée. Cette carte lui donne droit, ainsi qu'à sa famille, aux mêmes avantages sociaux que les citoyens du pays d'accueil : accès au logement, prestations sociales, droit à la santé... Concernant la dimension culturelle de la citoyenneté européenne, de nombreux projets restent ouverts aux étudiants de l'Union (Erasmus, Comett, Lingua...) montrant par-là que la politique communautaire veut faire sienne l'adage de Condorcet pour qui on ne naît pas citoyen, on le devient par l'instruction.

Cette rapide énumération montre, d'abord, que la citoyenneté européenne déborde largement le domaine du politique. Dépassant, sous cet aspect, les citoyennetés nationales, la citoyenneté européenne ne confère pas que des droits de participation électorale¹³. Elle indique, ensuite, que l'exercice des droits du citoyen européen est principalement fondé sur le critère de la résidence. La jouissance des droits du citoyen européen est rattachée au territoire. C'est très clair, par exemple, pour le droit de pétition et l'accès au médiateur qui sont ouverts « à toutes personnes résidant dans un État membre ».

Quoi qu'il en soit, les observateurs constatent une faible effectivité de ces droits fondamentaux accordés aux citoyens européens. La libre circulation, premier de ces droits, ne concerne que 1,5 % de la population¹⁴. L'accès au médiateur reste peu connu et peu usité. Le droit de pétition semble bien illusoire face aux dérives technocratiques de l'administration communautaire.

Mais surtout, les citoyens européens ne sont pas les seuls bénéficiaires de ces droits. Par exemple, le droit de pétition devant le Parlement européen est ouvert à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre. De même, les droits sociaux ne sont pas réservés aux seuls citoyens européens. Le Conseil constitutionnel français a, ainsi, énoncé le principe des « libertés et droits fondamentaux reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République¹⁵ ». Autrement dit, la haute juridiction reconnaît aux étrangers des droits constitutionnels qu'ils peuvent exercer « dans les mêmes conditions que les nationaux ». Dans

12. Voir Gilles Sébastien, " La Citoyenneté de l'Union européenne ", Paris, *Revue du droit public*, 1993, p. 1263 *sqq.*

13. Ce constat s'explique, sans doute, par le fait que la dimension politique de la construction européenne est largement en retard par rapport à sa dimension économique ou institutionnelle.

14. C. Wihtold de Wenden, *op. cit.*, p. 35 *sqq.*

15. C.C. 93-325 D.C., 13 août 1993, Recueil des décisions, année 1993, p. 224.

une décision du 22 janvier 1990¹⁶, le Conseil proclame le principe de l'égal accès entre les nationaux et les étrangers devant les prestations sociales. Dans le même sens, la décision du 13 août 1993 énonce que les étrangers peuvent exercer certains droits et libertés dans des conditions identiques aux nationaux. Les droits concernés sont « la liberté individuelle, la liberté d'aller et de venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale¹⁷ ».

Il faut donc constater un brouillage entre les droits du citoyen européen et ceux reconnus par la jurisprudence aux étrangers résidant en France. Une solution pour clarifier cet enchevêtrement serait de rattacher l'acquisition de la citoyenneté européenne au lieu de résidence de la personne (et non à sa nationalité).

Une logique de communauté politique

En octroyant des droits politiques à ces titulaires, la citoyenneté européenne se rapproche de la conception rousseauiste : est citoyen, celui qui participe à l'expression de la volonté générale. Deux types de droits électoraux sont réservés aux citoyens européens : le droit de vote aux élections européennes et le droit de vote aux élections municipales.

Le droit de vote aux élections européennes montre que le peuple européen tente de se constituer en corps électoral et en institution représentative (le Parlement européen de Strasbourg). Décidées en 1976 et mises en œuvre pour la première fois en 1979, les élections européennes constituent la première manifestation tangible de la citoyenneté politique européenne. Toutefois, les premières élections européennes ont eu bien du mal à se déraciner du cadre politique étatique : le Conseil constitutionnel définit d'ailleurs, en 1976, le Parlement européen comme une assemblée « composée de représentants de chacun des peuples de ces États ». Cette conception illustre toute la difficulté de penser une citoyenneté électorale européenne affranchie du cadre traditionnel de représentation politique. Deux évolutions, l'une institutionnelle, l'autre conventionnelle vont progressivement donner aux élections européennes une portée supra-nationale. La première réside dans la pratique parlementaire de Strasbourg. Les députés élus au Parlement européen se regroupent en formations politiques non pas en considération de leurs nationalités mais en fonction de leurs affinités partisans. La seconde se trouve inscrite dans le traité de Maastricht. Celui-ci confère le droit de vote et d'éligibilité aux citoyens européens dans l'État de leur résidence. Par exemple, un citoyen français peut voter et se porter candidat à l'élection européenne en Italie. Cette évolution est capitale : l'élu au Parlement n'est pas représentant de la nation mais représentant des habitants d'un territoire donné.

16. C.C. 89-269 D.C., 22 janvier 1990, Recueil des décisions, année 1990, p. 33.

17. Décision précitée.

La seconde modalité de participation électorale du citoyen européen concerne le droit de vote aux élections municipales. Son origine se trouve dans l'article G du traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 : « Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. » On sait que le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 9 avril 1992, déclaré cette disposition du traité de Maastricht contraire à la Constitution au motif que « seuls les nationaux français ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République¹⁸ ». Il a donc fallu réviser la Constitution en y ajoutant l'article 88.3 pour autoriser le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections municipales. La dissociation du couple nationalité française-citoyenneté locale résulte ainsi de la volonté expresse du pouvoir de révision de la Constitution.

Le législateur organique a récemment aménagé cette ouverture du droit de vote à des non-nationaux. Mais tandis que le traité d'Union européenne stipule que la participation électorale des ressortissants communautaires s'exerce « dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État », la loi organique n°98-404 du 25 mai 1998¹⁹ énonce des « dispositions spéciales à l'exercice par les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France du droit de vote pour l'élection des conseillers municipaux ». Sur ce point, le Conseil constitutionnel confirme la nécessité d'un statut électoral particulier à l'égard des citoyens européens non français participant aux élections municipales. Dans sa décision du 20 mai 1998, la haute juridiction considère que « l'ensemble des dispositions du code électoral relatives à l'exercice du droit de vote aux élections municipales est ainsi rendu applicable aux citoyens de l'Union résidant en France, sous les seules restrictions apportées par la loi organique²⁰ ».

Ainsi, trois restrictions principales sont prévues par la loi organique du 25 mai 1998.

La première concerne la condition de résidence en France. Selon le nouvel article LO 227.1 du code électoral, les citoyens de l'Union résidant en France sont les seuls à pouvoir participer aux élections municipales. Ces personnes « sont considérées comme résidant en France si elles y ont leur domicile réel ou si leur résidence y a un caractère continu ». Pour le Conseil constitutionnel, il faut comprendre la condition de la résidence « comme visant le cas des personnes qui résident habituellement en France et qui y ont le centre habituel de leurs intérêts ». La durée de résidence en France, son caractère continu et surtout son effectivité apparaissent ici conformes aux législations des pays européens qui ont déjà reconnu le droit de vote

18. C.C. 92-308 D.C., 9 avril 1992, R. p. 55 (considérant n°26).

19. J.O. 26 mai 1998, p. 7975.

20. C.C. 98-400 D.C., J.O. du 26 mai 1998, p. 8003. Voir le commentaire de Bruno Genevois, *Revue française de droit administratif*, n°4, 1998, p. 671 *sqq.*

des étrangers aux élections locales en se fondant sur le critère de la résidence de la personne²¹. De plus, la même exigence figure à l'article 2-1 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

La deuxième restriction concerne l'inscription obligatoire du ressortissant d'un État membre de l'Union autre que la France sur une liste électorale complémentaire où figure sa nationalité. Cette information ne présente pas de caractère discriminatoire selon le Conseil constitutionnel. La haute instance considère, semble-t-il, que l'égalité de traitement entre les ressortissants français et les ressortissants d'un autre État membre de l'Union suppose que la nationalité de tous les électeurs soit connue. Or, comme le précise Jean-Éric Schœttl, secrétaire général du Conseil constitutionnel, avec la loi organique « citoyens français et autres citoyens de l'Union européenne sont logés à la même enseigne, l'absence de mention équivalant à la nationalité française²² ». Néanmoins, l'obligation qui pèse sur les électeurs non français semble injustifiée dans la mesure où l'information de la nationalité du citoyen de l'Union européenne qui vote est inutile pour la régularité de l'opération électorale. Bruno Genevois estime en ce sens que « la mention de la nationalité n'était nécessaire que si la loi organique entendait proscrire les doubles inscriptions, dans l'État d'origine et dans l'État de résidence, afin de faciliter les contrôles extérieurs²³ », ce qu'elle n'envisage pas.

Enfin, la dernière restriction concerne la capacité électorale du ressortissant communautaire. Selon l'article LO. 227.2, les citoyens de l'union ne possédant pas la nationalité française doivent remplir « les conditions légales autres que la nationalité française pour être électeurs » et jouir « de leur capacité électorale dans leur État d'origine ». Cette exigence légale est pleinement justifiée par la nature même de la citoyenneté de l'Union européenne qui se présente comme une citoyenneté de superposition²⁴. Selon l'article 17 du traité instituant la Communauté européenne, « la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Ce qui signifie que la qualité de citoyen de l'Union dépend avant tout de celle de citoyen national. Autrement dit, si l'accès des ressortissants d'un État membre de l'Union autre que la France amorce une dissociation du couple nationalité française-citoyenneté locale, elle n'entame rien le principe du lien nécessaire entre une nationalité d'un des États membres de l'Union et la citoyenneté²⁵.

21. Sur ce point, cf. C. Grewe et H. Ruiz Fabri, *Droit constitutionnel européen*, Paris, PUF, coll. *Droit fondamental*, p. 242 sqq.

22. J.-E. Schœttl, « Décision du Conseil constitutionnel », *Actualité juridique en droit administratif*, 20 juin 1998, p. 486.

23. Bruno Genevois, « Le Droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales : un contrôle à quadruple détente ? À propos de la décision du C.C. n°98-400 DC du 20 mai 1998 », *Revue française de droit administratif*, n°4, 1998, p. 682.

24. Cf. Jean-Claude Masclat, « Vers une citoyenneté européenne ? », in *Citoyenneté et société, Les Cahiers français*, n°281, Paris, La Documentation française, 1997, p. 77 à 83 ; Gilles Sébastien, « La Citoyenneté de l'Union européenne », *Revue du droit public*, 1991, p. 1263 sqq.

25. En ce sens, voir Daniel Lochak, « La citoyenneté européenne : facteur d'union ou vecteur d'exclusion ? », in G. Koubi (dir.), *De la citoyenneté*, Litec, 1995, p. 51 à 58.

En plus de ces dispositions spécifiques applicables aux ressortissants d'un État membre de l'Union autre que la France, il convient d'ajouter que l'ouverture du droit de vote aux élections municipales à des personnes n'ayant pas la nationalité française ne saurait porter atteinte au principe de la souveraineté nationale. En particulier, l'article 88.3 de la Constitution interdit à un citoyen européen ne possédant pas la nationalité française de devenir maire ou adjoint ni d'en exercer temporairement les fonctions. On le voit, la citoyenneté européenne se heurte toujours à la logique républicaine de nos principes constitutionnels. Montesquieu n'écrivait-il pas que « les mœurs font de meilleurs citoyens que les lois » ?