



La citoyenneté européenne Vingt ans après le traité de Maastricht

RÉSUMÉ *La citoyenneté européenne instaurée par le traité de Maastricht a pour but de rapprocher l'Union européenne (UE) de ses citoyens. Elle se construit progressivement pour accorder aux Européens un ensemble de droits spécifiques.*

L'UE vise à faire de la citoyenneté européenne une réalité concrète. La Commission évalue régulièrement la mise en application des droits des citoyens et prend diverses mesures pour supprimer les obstacles dans ce domaine. Différents programmes financiers servent à promouvoir la citoyenneté de l'Union. Dans ce contexte, l'Année européenne des citoyens 2013 est venue, à la veille des prochaines élections européennes, sensibiliser davantage les Européens à leurs droits et stimuler leur participation à la vie démocratique.

Toutefois, un tiers seulement des Européens s'estiment bien informés sur leurs droits. Les citoyens sont nombreux à penser que leur sentiment de citoyenneté européenne se renforcerait le plus grâce à des aspects pratiques liés à leur vie quotidienne.

Le Parlement européen souligne que les États membres et la Commission doivent œuvrer davantage pour renforcer les droits des citoyens car des problèmes persistent dans plusieurs domaines.

Contenu du Briefing:

- Réalisation de la citoyenneté de l'UE
- Action de l'UE
- À travers le regard des Européens
- Position du Parlement européen

Citoyenneté européenne

«Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas».

Source: [Traité sur le fonctionnement de l'UE](#) (TFUE), article 20§1.

Réalisation de la citoyenneté de l'UE

Naissance et construction

L'idée d'une citoyenneté européenne commence à prendre forme depuis le milieu des années 1970, parallèlement aux réflexions qui se développent sur l'Europe politique. L'élection en 1979 du Parlement européen au suffrage universel direct semble être la première expression d'une citoyenneté européenne émergente car il est dès lors devenu indispensable de rechercher le lien entre l'Europe et ses citoyens. Le [Conseil européen de Fontainebleau](#) en 1984, décidant de la mise en place d'un comité *ad hoc* pour une Europe des citoyens, et la conclusion de l'[Accord de Schengen](#) en 1985 constituent deux autres étapes décisives sur cette voie.

Instituée juridiquement par le [traité de Maastricht](#) en 1992, la citoyenneté européenne se construit au fur et à mesure de l'avancement du processus de la construction européenne. Complétée par les traités [d'Amsterdam](#) (1997) et [de Lisbonne](#) (2007), elle établit un lien entre les citoyens



© Aey / Fotolia

et l'Union visant à développer une opinion publique et une identité européennes et à renforcer la légitimité démocratique de l'UE.

Le rôle de la jurisprudence

Dès 1963, une citoyenneté européenne de fait, innommée, s'amorce dans la jurisprudence de la Cour de justice, notamment avec l'[Arrêt Van Gend en Loos](#) que certains qualifient de «précurseur»¹. Depuis la création juridique de la citoyenneté européenne, la Cour précise, au fil du temps, les contours de celle-ci et des droits qu'elle confère². Plus particulièrement, dans l'[Arrêt Grzelczyk](#) (2001), la Cour a déclaré que la citoyenneté de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres.

Contenu et particularités

La citoyenneté européenne octroie, outre le droit à la non-discrimination (articles 18 et 19 du [TFUE](#)), un certain nombre de droits spécifiques qui sont énoncés dans le [TFUE](#) (article 20) et dans la [Charte des droits fondamentaux de l'UE](#) (Chapitre V, «Citoyenneté»). L'Union établit ces droits à travers divers [actes législatifs](#). Parmi les droits des citoyens européens figurent, en particulier, les droits:

- [De se déplacer et de résider](#) librement, à certaines conditions, sur le territoire des États membres³;
- [De voter et d'être éligible](#) aux élections du Parlement européen et aux élections municipales dans l'État membre de résidence;
- [De bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires](#)

d'un autre État membre, lorsque le citoyen se trouve sur le territoire d'un pays tiers dans lequel son État membre n'est pas représenté;

- D'adresser des [pétitions au Parlement européen](#) (voir encadré) de [saisir le Médiateur européen](#) et de s'adresser aux institutions et aux organes de l'Union et de recevoir une réponse dans l'une des langues officielles de celle-ci;
- D'accéder aux documents [du Parlement européen, du Conseil](#) et [de la Commission](#);
- De demander directement à la Commission de proposer une législation (voir encadré)⁴.

Il y a lieu de noter que, malgré la formule contenue à l'article 20§2 du [TFUE](#), la citoyenneté européenne n'impose pas jusqu'à présent de devoirs aux citoyens de l'Union. Elle est, par ailleurs, réservée aux nationaux des États membres et n'est donc pas ouverte aux résidents extra-communautaires⁵. Au final, son mode d'attribution reste national car la définition de la nationalité relève de la compétence des États membres⁶.

Initiative citoyenne européenne (ICE)

Introduite par le traité de Lisbonne, l'[ICE](#) est applicable depuis le 1er avril 2012. Conformément au [Règlement](#) (UE) N°211/2011 du 16 février 2011, elle permet à un minimum d'un million de citoyens issus d'au moins un quart des États membres d'inviter la Commission à présenter des propositions législatives dans des domaines relevant de sa compétence. Les initiateurs d'une initiative citoyenne doivent former un comité des citoyens composé d'au moins sept citoyens de l'Union résidant dans au moins sept États membres différents. Ils ont un an pour recueillir les déclarations de soutien nécessaires. Une fois l'initiative reçue, la Commission présente une communication avec ses conclusions et la décision de la suite à lui donner. Aux termes de l'art. 11 du Règlement, les organisateurs se voient accorder la possibilité de présenter l'initiative citoyenne lors d'une audition publique organisée au Parlement européen.

Action de l'UE

Le [Programme de Stockholm](#) accorde au citoyen une place centrale au sein des politiques européennes en matière de liberté, de sécurité et de justice et souligne que «*la citoyenneté européenne doit devenir une réalité tangible*». Son action vise à construire une «Europe des citoyens» notamment par la promotion des droits de ces derniers, en particulier le droit de libre

circulation et les droits qui permettent une participation active à la vie démocratique de l'Union.

Un suivi régulier des droits des citoyens

Tous les trois ans, la Commission élabore, aux termes de l'article 25 du [TFUE](#), un [rapport](#) sur l'état de la mise en œuvre des droits des citoyens de l'Union. Le [rapport de 2010](#) a recensé plusieurs problèmes dans ce domaine, notamment dans le cadre des situations transfrontalières. Il a constaté que les Européens se heurtent à des obstacles lors de l'exercice de leurs droits en tant que particuliers, consommateurs, résidents, étudiants, professionnels et acteurs politiques. Le rapport a, en particulier, souligné qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour sensibiliser davantage les citoyens aux droits que leur confère la citoyenneté de l'Union. Enfin, la Commission a établi une liste de vingt-cinq initiatives concrètes destinées à supprimer les barrières qui empêchent les citoyens d'exercer pleinement leurs droits.

Depuis 2010, des [avancées](#) considérables ont été réalisées dans les différents domaines visés par le rapport, tels que la protection des consommateurs, les soins de santé transfrontaliers, la justice civile et pénale, l'information des citoyens sur leurs droits.

En mai prochain, la Commission présentera le bilan global de ses actions dans son nouveau rapport sur la citoyenneté. Se basant également sur les résultats d'une [consultation publique](#) menée en 2012⁷, elle proposera dans ce rapport de nouvelles mesures pour lever les obstacles persistants.

Programmes en faveur de la citoyenneté

L'Union dispose de divers programmes financiers qui peuvent servir à promouvoir la citoyenneté européenne tels que:

- Le programme [«L'Europe pour les citoyens»](#) (2007-2013). Doté d'une enveloppe financière de 215 millions d'euros, il vise à promouvoir le sentiment d'identité européenne et la citoyenneté européenne active. Ses objectifs se traduisent par des actions comme les jumelages entre villes ou l'organisation de débats sur des questions européennes⁸.
- Le programme [«Droits fondamentaux et citoyenneté»](#) (2007-2013). Avec un budget de 95,2 millions d'euros, il soutient le développement d'une société européenne fondée sur le respect des droits fondamentaux et des droits inhérents à la citoyenneté de l'Union. Les actions soutenues englobent des actions spécifiques de la Commission (études, sondages, séminaires etc.), des projets transnationaux d'intérêt communautaire, un soutien aux organisations non gouvernementales et des subventions de fonctionnement⁹.

Le soutien de l'Union pour la promotion de la citoyenneté européenne passe en outre

par l'intermédiaire d'autres programmes tels que [«Jeunesse en action»](#) ou encore les différents programmes [d'éducation et de formation tout au long de la vie](#)¹⁰.

L'Année européenne des citoyens 2013¹¹

Le 1er janvier 2013, la Commission a donné le coup d'envoi de l'[Année européenne des citoyens](#), comme elle l'avait proposé dans son [rapport 2010 sur la citoyenneté](#)¹². L'Année européenne marque ainsi le vingtième anniversaire de la citoyenneté de l'Union (le traité de Maastricht étant entré en vigueur le 1er novembre 1993) et intervient à la veille des élections européennes de 2014. Plusieurs [événements](#)

Informations au service des citoyens

Afin de mieux informer les citoyens européens de leurs droits, l'UE a mis en place:

- Le portail Internet multilingue [«L'Europe est à vous»](#), qui représente un guichet d'information unique sur les droits [des citoyens](#) et [des entreprises](#) de l'Union;
- La [ligne d'appel](#) gratuite «Europe direct» ainsi que des [centres d'information](#) «Europe direct» qui sont établis dans les vingt-sept États membres.

sont/seront organisés à travers l'Union aux niveaux local, régional, national et européen. Tout au long de l'année, des personnalités européennes tiendront des [débats](#) avec les citoyens partout dans l'Union. Toutes ces activités ont pour but de rappeler aux Européens les droits attachés à la citoyenneté de l'Union et de stimuler leur participation à la vie démocratique de celle-ci.

Le Comité des régions a récemment [rappelé](#) que les collectivités locales et régionales constituent l'échelon de gouvernance le plus proche des citoyens. Elles ont un rôle important à jouer dans la promotion de la citoyenneté européenne et des droits qui en découlent et peuvent contribuer, estime le Comité, au premier chef au développement de la démocratie participative.

À travers le regard des Européens

Selon la dernière [enquête Eurobaromètre](#) axée sur la citoyenneté de l'Union et publiée en février 2013, 46% des Européens sont conscients de ce que le terme «citoyen de l'UE» implique (contre 41% en 2007 et 43% en 2010). Néanmoins, seuls 36% d'entre eux affirment être bien informés sur leurs droits en tant que citoyens européens (soit une augmentation de cinq points de pourcentage par rapport à 2007). Il ressort également de cette enquête que les répondants connaissent le mieux le droit de s'adresser aux institutions européennes (89%) et le droit de circuler librement (88%). Une large majorité des personnes interrogées connaissent le droit à la protection consulaire (79%) et le droit à la participation à une initiative citoyenne (73%).

Une [étude Eurobaromètre](#) publiée en mars 2013 et consacrée aux droits électoraux a révélé en outre que la majorité des Européens identifient correctement ces

derniers droits à l'échelle européenne (72%) et municipale (66%). Toutefois, 54% des interrogés pensent, à tort, que les citoyens de l'Union qui ne vivent pas dans leur pays d'origine ont le droit de voter et de se porter candidats aux élections nationales.

Enfin, un [sondage Eurobaromètre](#) publié en août 2012 a constaté que, pour les Européens, les éléments susceptibles de renforcer le plus leur sentiment de citoyenneté européenne résideraient dans des aspects pratiques liés à leur vie quotidienne tels qu'un système de protection sociale européen harmonisé (44%), la possibilité de s'installer et de toucher sa retraite dans l'État membre de son choix (33%), la généralisation de la reconnaissance des diplômes nationaux, sans nouvel examen (33%) ainsi que des services européens d'intervention pour lutter contre les catastrophes naturelles (26%), une carte d'identité européenne (25%) et le droit de vote dans un autre État membre de l'UE (24%).

Le droit de pétition auprès du Parlement européen

Ce droit fondamental des citoyens européens leur permet d'adresser au Parlement européen des pétitions au sujet des questions relevant des domaines de compétence de l'Union et les concernant directement, conformément à [l'article 227](#) du TFUE. La [Commission des pétitions](#) (PETI) examine la recevabilité des pétitions reçues et y donne suite (voir [Titre VIII du Règlement du Parlement européen](#)).

Position du Parlement européen

Dans sa [résolution](#) du 29 mars 2012 sur le rapport 2010 sur la citoyenneté, le Parlement a souligné que les États membres et la Commission doivent œuvrer davantage pour renforcer les droits des citoyens européens. Il a mis en évidence des obstacles persistants dans plusieurs domaines parmi lesquels la libre circulation, la reconnaissance des qualifications professionnelles, l'accès à l'information ainsi que les droits électoraux.

Les députés ont, en particulier, appelé à la suppression des entraves juridiques et pratiques à la libre circulation et demandé aux États membres de ne pas introduire

dans ce domaine des procédures administratives lourdes injustifiées. Ils ont demandé à ceux d'entre eux qui continuent de restreindre l'accès des ressortissants roumains et bulgares à leur marché du travail de reconsidérer leurs décisions dans les plus brefs délais. Le Parlement a également invité la Commission à évaluer, dans son prochain rapport sur la citoyenneté, les politiques de libre circulation au sein de l'Union.

Par ailleurs, le Parlement européen engage les États membres à abolir les politiques et lois discriminatoires vis-à-vis des minorités tels que les Roms. Ils doivent, conjointement avec l'Union, promouvoir l'intégration de ces derniers, en leur accordant les mêmes droits et devoirs qu'aux autres citoyens de l'Union, a estimé le Parlement.

Les députés ont, entre autres, attiré l'attention sur divers obstacles relatifs aux

droits électoraux des citoyens européens lorsqu'ils résident dans un État membre différent de leur pays d'origine. Ils ont à cet égard invité les États de l'Union à améliorer les règles¹³ portant sur les élections et à encourager les meilleures pratiques.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce briefing est une synthèse de l'information publiée sur ce sujet et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'auteur, ni celle du Parlement européen. Ce document est exclusivement destiné aux Députés du Parlement européen et à leur équipe, dans le cadre de leur travail parlementaire. Certains liens vers des sources d'information peuvent être inaccessibles depuis des postes se trouvant en dehors du réseau du Parlement européen. © Union européenne, 2013. Tous droits réservés.



<http://www.library.ep.ec>
<http://libraryeuroparl.wordpress.com>

Notes

- ¹ Voir: [«La citoyenneté européenne»](#), F. Chaltiel, Cahiers du Conseil Constitutionnel n° 23, février 2008. p. 3
- ² Voir: [«L'invention du citoyen européen»](#), Ét. Pataut, La vie des idées, juin 2009.
- ³ Avec seules limites: des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, le refus et l'éloignement devant être justifiés. Voir: [Directive 2004/38/CE](#) du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.
- ⁴ La première initiative citoyenne [«Fraternité 2020»](#) a été enregistrée le 9 mai 2012. À ce jour, quatorze initiatives couvrant un large éventail de sujets sont [en cours](#). Les organisateurs des premières initiatives ont signalé certaines difficultés techniques ainsi que des obstacles d'ordre administratif. Voir: [«Initiative citoyenne européenne - la démocratie malgré les obstacles»](#), dossier du Service presse du Parlement européen, novembre 2012. À noter que l'initiative la plus récente, à savoir: [«Let me vote»](#) vise notamment à compléter la citoyenneté européenne en accordant aux citoyens de l'Union un droit de vote à toute élection politique dans l'État membre de résidence.
- ⁵ Certains analystes attirent l'attention sur le fait que cette situation peut engendrer des inégalités et des tensions entre les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers résidant sur le territoire de l'Union. Voir: [«Citoyenneté européenne: une protection renforcée des droits de l'homme?»](#), N. Korczak, Digital Library of Wrocław University, 2009, p. 87. Pour ce qui est des droits électoraux, plusieurs États membres ont décidé de permettre aux résidents de pays tiers de voter aux élections municipales (voir [comparatif](#)). Le Comité des régions a récemment [souligné](#) dans ce sens qu'il est important de renforcer les droits politiques des citoyens de pays tiers.
- ⁶ La définition de la citoyenneté européenne à partir des nationalités «nationales» démontre son caractère complémentaire bien que certains voient, à terme, une concurrence s'instaurer entre la citoyenneté européenne et les citoyennetés nationales, construites depuis longtemps. Voir: [«Citoyenneté européenne, droits politiques et démocratie»](#), M. de Cazals, Le Banquet, La revue du CERAP, juillet 2005, pp. 3-4.
Il convient de noter que, en 2010, dans l'[Arrêt Rottman](#), la CJUE a précisé que la situation dans laquelle un citoyen européen devient apatride à la suite d'un retrait de sa nationalité relève néanmoins du droit de l'Union.
- ⁷ Pour les résultats de cette consultation, voir: [«Le projet pour les citoyens européens: Les Européens ont leur mot à dire»](#), DG Justice, Commission européenne, 2013.
- ⁸ Dans une [publication](#) de 2012, la Commission expose que les projets financés jusqu'à là ont réuni plus de 5 millions de citoyens depuis 2007 et qu'environ un millier d'organisations participent chaque année à ce programme. Voir également: [rapport](#) sur l'évaluation à mi-parcours du programme. La proposition de programme «L'Europe pour les citoyens» (2014-2020) est [en attente](#) de la 1^{ère} lecture du Parlement européen. À noter que les efforts du Parlement pour faire changer la base juridique de cette proposition n'ont pas produit de résultats. Voir: [«L'Europe pour les citoyens» \(2014-2020\)](#), DG IPOL, PE, septembre 2012.

- ⁹ La Commission a publié, en 2011, un [rapport](#) sur l'évaluation intermédiaire de ce programme qui confirme sa pertinence dans les domaines ciblés. La proposition de programme «Droits et citoyenneté» (2014-2020), qui est le successeur de trois programmes existant dont le programme «Droits fondamentaux et citoyenneté», est [en attente](#) de la 1^{ère} lecture du Parlement.
- ¹⁰ La Commission a proposé, pour la période 2014-2020, un nouveau programme intitulé «Erasmus pour tous» qui devrait fusionner ces programmes. Cette proposition est également [en attente](#) de la 1^{ère} lecture du Parlement européen.
- ¹¹ Voir également: [2013 European Year of Citizens](#), Library Briefing, European Parliament, October 2012.
- ¹² Dans sa [résolution](#) du 15 décembre 2010 sur les droits fondamentaux dans l'UE, le Parlement européen avait invité la Commission à faire de 2013 l'Année européenne des citoyens afin d'encourager le débat sur la citoyenneté européenne.
- ¹³ Voir: [Disenfranchisement of EU citizens](#), Library Briefing, European Parliament, February 2013.