



## LES CITOYENS DE L'UNION ET LEURS DROITS

Les droits de chaque citoyen et la citoyenneté européenne sont consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et l'article 9 du traité sur l'Union européenne (traité UE). Ils constituent des leviers essentiels de la formation de l'identité européenne. Un État membre peut être sanctionné en cas de violation grave des valeurs fondamentales de l'Union européenne.

### BASE JURIDIQUE

Articles 2, 3 et 7 et articles 9 à 12 du traité UE, articles 18 à 25 du traité FUE et articles 39 à 46 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ([4.1.2](#)).

### OBJECTIFS

Le droit de l'Union crée un certain nombre de droits individuels directement exécutoires devant les tribunaux, tant horizontalement (entre particuliers) que verticalement (entre le particulier et l'État). Dans l'esprit de la liberté de circulation des personnes inscrite dans les traités, les années 1960 ont vu naître l'idée d'instaurer une citoyenneté européenne assortie de droits et de devoirs précisément définis. À la suite des travaux préparatoires accomplis depuis le milieu des années 1970, le traité UE, adopté à Maastricht en 1992, donne comme objectif à l'Union de «renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants (des États membres) par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union». Une nouvelle partie (ex-articles 17 à 22) du traité CE est consacrée à cette citoyenneté, et est conservée lorsque le traité devient le traité FUE.

Par référence à la citoyenneté attachée à un État, la citoyenneté de l'Union européenne désigne un rapport entre le citoyen et l'Union caractérisé par des droits, des devoirs et la participation à la vie politique. Ce lien doit permettre d'effacer la coupure due au fait que les citoyens de l'Union sont de plus en plus largement concernés par les mesures de l'Union, tandis que l'exercice des droits (fondamentaux) et l'accomplissement des obligations, ainsi que la participation aux processus démocratiques, se situent presque exclusivement au plan national. L'article 15, paragraphe 3, du traité FUE confère à toute personne physique ou morale d'un État membre un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union. L'article 16 du traité FUE consacre le droit à la protection des données à caractère personnel ([4.2.8](#)). Le traité UE, dans son article 2, indique que «l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des Droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités».



L'article 7 du traité UE reprend une disposition déjà existante dans le cadre du [traité de Nice \(1.1.4\)](#) instaurant à la fois un mécanisme de prévention lorsqu'il existe «un risque clair de violation grave» par un État membre des valeurs visées à l'article 2 du traité UE ainsi qu'un mécanisme de sanction en cas de constatation «d'une violation grave et persistante» par un État membre de ces mêmes valeurs. Dans un premier temps, la Commission inviterait le Conseil européen à conclure, à l'unanimité, qu'un tel risque existe (article 7, paragraphe 2). Il s'ensuivrait l'activation d'une procédure qui pourrait faire perdre à un État membre son droit de vote au Conseil. Ce mécanisme a été mis en œuvre pour la première fois en 2017 à l'encontre de la Pologne, en raison de la réforme de sa Cour suprême.

Il importe aussi de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants des États membres et des citoyens de l'Union dans le cadre des relations de l'Union européenne avec le reste du monde (article 3, paragraphe 5, du traité UE).

## RÉALISATIONS

Pendant longtemps, la base juridique sur laquelle reposent les droits des citoyens au niveau de l'Union se composait essentiellement de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après «Cour de justice»). Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la base juridique a été étendue à une véritable citoyenneté européenne.

### A. Définition de la citoyenneté de l'Union

Aux termes de l'article 9 du traité UE et de l'article 20 du traité FUE, est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre, laquelle découle de l'application des dispositions propres à cet État. La citoyenneté de l'Union, qui complète la citoyenneté nationale mais ne la remplace pas, se compose d'un ensemble de droits et de devoirs venant s'ajouter aux droits et aux devoirs attachés à la citoyenneté d'un État membre. Dans l'affaire C-135/08 Janko Rottmann contre Freistaat Bayern, l'avocat général Poiares Maduro de la Cour de justice a expliqué la différence (point 23 des conclusions):

«Il s'agit de deux notions tout à la fois inextricablement liées et autonomes. La citoyenneté de l'Union suppose la nationalité d'un État membre mais c'est aussi un concept juridique et politique autonome par rapport à celui de nationalité. La nationalité d'un État membre n'ouvre pas seulement l'accès à la jouissance des droits conférés par le droit communautaire, elle fait de nous des citoyens de l'Union. La citoyenneté européenne constitue davantage qu'un ensemble de droits qui, en eux-mêmes, pourraient être octroyés même à ceux qui ne la possèdent pas. Elle présuppose l'existence d'un lien de nature politique entre les citoyens européens, bien qu'il ne s'agisse pas d'un lien d'appartenance à un peuple. [...] Elle repose sur leur engagement mutuel d'ouvrir leurs communautés politiques respectives aux autres citoyens européens et de construire une nouvelle forme de solidarité civique et politique à l'échelle européenne.

Elle n'exige pas l'existence d'un peuple mais elle est fondée sur l'existence d'un espace politique européen, duquel émergent des droits et des devoirs. En ce qu'elle n'implique pas l'existence d'un peuple européen, la citoyenneté procède conceptuellement



d'un découplage avec la nationalité. Ainsi qu'un auteur l'a observé, le caractère radicalement innovant du concept de citoyenneté européenne réside dans le fait que «l'Union est l'apanage de ses citoyens, qui par définition ne partagent pas la même nationalité». Au contraire, en faisant de la nationalité d'un État membre une condition pour être un citoyen européen, les États membres ont voulu marquer que cette nouvelle forme de citoyenneté ne remet pas en question l'allégeance première à nos communautés politiques nationales. De la sorte, ce lien avec la nationalité des différents États membres constitue une reconnaissance du fait qu'il peut exister (en fait, qu'il existe) une citoyenneté qui n'est pas déterminée par la nationalité.

Tel est le miracle de la citoyenneté de l'Union: elle renforce les liens qui nous unissent à nos États (dans la mesure où nous sommes des citoyens européens précisément parce que nous sommes des nationaux de nos États) et, en même temps, elle nous en émancipe (dans la mesure où nous sommes à présent des citoyens au-delà de nos États). L'accès à la citoyenneté européenne passe par la nationalité d'un État membre, qui est réglementée par le droit national, mais, comme toute forme de citoyenneté, elle constitue la base d'un nouvel espace politique, duquel émergent des droits et des devoirs qui sont fixés par le droit communautaire et ne dépendent pas de l'État. [...] C'est pour cette raison que, s'il est vrai que la nationalité d'un État membre conditionne l'accès à la citoyenneté de l'Union, il est tout aussi vrai que l'ensemble de droits et d'obligations attachés à cette dernière ne peut pas être limité de manière injustifiée par la première».

À la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, une décision sur les droits acquis par les ressortissants britanniques qui résident dans les États membres et par les citoyens de l'Union qui vivent au Royaume-Uni a été prise. Au fil des ans, chaque État membre a transmis à ses ressortissants un patrimoine juridique de droits, tandis que le droit de l'Union a également créé un certain nombre de droits individuels directement exécutoires devant les cours et tribunaux, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice (*Van Gend & Loos*). On pourrait considérer que les limites de ce patrimoine juridique reposent sur le droit national dont elles découlent.

## **B. Contenu de la citoyenneté (article 20 du traité FUE)**

Le statut de la citoyenneté de l'Union signifie pour tout citoyen de l'Union:

- le droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres (article 21 du traité FUE) (voir fiche [4.1.3](#));
- le droit de vote et l'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales dans l'État membre où il réside (article 22, paragraphe 1, du traité FUE) dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État (concernant les règles relatives à la participation aux élections municipales, voir la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994, et pour celles encadrant l'élection au Parlement européen, voir la directive 93/109/CE du 6 décembre 1993) (voir fiche [1.3.4](#));
- le droit de recevoir sur le territoire d'un pays tiers (n'appartenant pas à l'Union européenne) la protection diplomatique ou consulaire de la part des autorités d'un autre État membre, si son pays n'y est pas représenté, dans la même mesure que les ressortissants de l'État membre concerné;



- le droit de pétition devant le Parlement européen et le droit de faire appel au Médiateur (article 24 du traité FUE) désigné par le Parlement européen pour signaler des cas de mauvaise administration des institutions et organes de l'Union. Ces procédures sont respectivement régies par les articles 227 et 228 du traité FUE (voir fiches [1.3.16](#) et [4.1.4](#));
- le droit d'écrire à toute institution ou tout organe de l'Union dans l'une des langues des États membres et de recevoir une réponse dans la même langue (article 24, alinéa 4, du traité FUE);
- le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, à certaines conditions (article 15, paragraphe 3, du traité FUE).

### C. Champ d'application

À ce jour, le contenu de la citoyenneté de l'Union ne va pas, pour l'essentiel (le droit électoral faisant exception), au-delà de la systématisation de droits déjà reconnus (notamment la liberté de circulation, le droit de séjour et le droit de pétition), à ceci près que ces droits sont désormais inscrits, au nom d'un projet politique, dans le corpus du droit primaire.

Au contraire de l'orientation constitutionnaliste qui a cours dans les États européens depuis l'adoption en France, en 1789, de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, la citoyenneté de l'Union ne va pas de pair avec la garantie de la jouissance des droits fondamentaux. L'article 6 du traité UE stipule certes que l'Union reconnaît les droits énoncés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et adhère à la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme, mais ne précise pas le statut juridique de la citoyenneté de l'Union.

Jusqu'à présent, la citoyenneté de l'Union n'impose pas — malgré la formule contenue à l'article 20, paragraphe 2, du traité FUE — de devoirs aux citoyens de l'Union; c'est là une différence tout à fait fondamentale avec la citoyenneté au sein des États membres.

### D. Initiative citoyenne européenne (voir fiche [4.1.5](#))

L'article 11, paragraphe 4, du traité UE prévoit un nouveau droit pour les citoyens de l'Union: «au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, de prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités». Les conditions de présentation et d'admissibilité d'une telle initiative citoyenne sont énoncées dans le [règlement \(UE\) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil](#). Ses principales dispositions sont décrites dans la fiche [4.1.5](#) À ce jour, 109 demandes d'enregistrement d'initiatives ont été déposées au total et six de ces initiatives ont réussi à recueillir le nombre requis de signatures<sup>[1]</sup>.

## LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

En élisant le Parlement européen au suffrage direct, les citoyens de l'Union exercent l'un de leurs droits essentiels dans l'Union européenne, à savoir la participation

[1]<https://europa.eu/citizens-initiative/fr>



démocratique au processus de décision politique en Europe ([article 39 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#)). Le Parlement a, à propos des modalités d'élection de ses membres, toujours appelé à la mise en œuvre d'un système électoral uniforme dans tous les États membres. L'article 223 du traité FUE prévoit que le Parlement élabore un projet en ce sens («les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres»). Le Conseil établira ensuite les dispositions nécessaires (statuant à l'unanimité et après approbation de la majorité des députés au Parlement européen), qui entreront en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives (voir fiche [1.3.4](#)).

Dès l'origine, le Parlement européen a souhaité que le concept de citoyenneté de l'Union soit assorti de larges droits. Il a plaidé pour que la citoyenneté soit définie de manière autonome par l'Union, de sorte que les citoyens de l'Union jouissent d'un statut spécifique. En outre, il a très tôt demandé tout particulièrement que les Droits de l'homme et les droits fondamentaux soient inscrits dans le droit primaire et que les citoyens de l'Union puissent saisir la Cour de justice en cas de violation de ces droits par des institutions de l'Union ou par un État membre<sup>[2]</sup> (dans sa [résolution du 21 novembre 1991](#)).

Suite à la sortie du Royaume-Uni de l'Union et en ce qui concerne les droits acquis par environ 3,2 millions de citoyens des 27 États membres résidant au Royaume-Uni, le Parlement a insisté, dans sa [résolution du 15 janvier 2020](#), sur la garantie d'une protection adéquate des droits des citoyens «au regard de l'expérience acquise et des assurances fournies». Le texte adopté invite par ailleurs vivement les gouvernements de l'UE-27 à prévoir des dispositions généreuses pour les citoyens britanniques résidant dans l'Union, qui sont au nombre de 1,2 million environ.

En conformité avec les demandes du Parlement européen, l'article 263, paragraphe 4, du traité FUE prévoit que toute personne physique ou morale peut former un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

Concernant le droit d'accès aux documents, [le Parlement a adopté, le 17 décembre 2009, une résolution sur les améliorations à apporter au cadre juridique de l'accès aux documents](#) suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il insiste notamment sur la nécessité d'élargir le champ d'application du [règlement \(CE\) n° 1049/2001](#) à toutes les institutions ou organes non couverts par le texte d'origine.

En ce qui concerne [l'initiative citoyenne européenne](#), trois mois après la présentation d'une initiative citoyenne, les représentants de la Commission rencontrent les organisateurs, qui ont également la possibilité de présenter leur initiative au Parlement européen à l'occasion d'une audition publique. Cette audition est organisée par la commission compétente pour l'objet de l'initiative (article 211 du règlement intérieur du Parlement européen).

---

[2]Résolution sur la citoyenneté de l'Union, JO C 326 du 16.12.1991, p. 205.



Le Parlement, en présidence conjointe avec le Conseil et la Commission, et sur un pied d'égalité avec les États membres, co-organise la [Conférence sur l'avenir de l'Europe](#), qui a pour objectif d'offrir aux citoyens européens un nouvel espace pour débattre des priorités et des défis auxquels l'Europe se trouve confrontée. Les conclusions de la conférence et les orientations qui en seront tirées concernant l'avenir de l'Europe seront présentées dans un [rapport](#) à la présidence conjointe d'ici au printemps 2022. Le Parlement s'est engagé à donner suite aux recommandations formulées dans le rapport et qui entrent dans son domaine de compétence.

En ce qui concerne la question controversée des «visas dorés», au moyen desquels certains États membres vendent leur citoyenneté nationale, et donc la citoyenneté de l'Union, afin d'attirer des investisseurs étrangers, le Parlement a affirmé dans sa [résolution du 16 janvier 2014](#) que les valeurs et les acquis liés à la citoyenneté de l'Union ne sauraient être monnayés. Dans sa [résolution adoptée le 10 juillet 2020](#), le Parlement a de nouveau demandé aux États membres de procéder dès que possible à l'abrogation progressive de tous les régimes de citoyenneté contre investissement et de droit de résidence contre investissement existants, car ils sont souvent liés au blanchiment de capitaux, ce qui est susceptible de compromettre la confiance mutuelle et l'intégrité de l'espace Schengen. Le 20 octobre 2020, [la Commission a lancé des procédures d'infraction à l'encontre de Chypre et de Malte](#) en leur adressant des lettres de mise en demeure concernant leurs programmes d'octroi de citoyenneté contre investissement, également appelés régimes de «passeports dorés». La Commission estime que l'octroi de la nationalité — et donc de la citoyenneté européenne — en échange d'un paiement ou d'un investissement prédéterminés et sans que n'existe un lien authentique avec les États membres concernés n'est pas compatible avec le principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, du traité FUE. Il porte également atteinte à l'intégrité du statut de citoyen de l'Union européenne prévu à l'article 20 du traité FUE. Le 9 mars 2022, le Parlement a adopté une [résolution sur l'octroi de citoyenneté et de résidence contre investissement](#) demandant à la Commission de présenter, avant la fin de son actuel mandat, une proposition de règlement pour régir de manière exhaustive plusieurs aspects de la résidence contre investissement avec l'objectif d'harmoniser les normes et procédures et de renforcer la lutte contre le crime organisé, le blanchiment d'argent, la corruption et l'évasion fiscale.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski  
06/2022

