PARLEMENT EUROPÉEN

BRIEFING NOTE

DIRECTION GENERALE POLITIQUES INTERNES DE L'UNION

**Département Thématique C**
**Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles**

# PROBLÈMES ET PERSPECTIVES DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE: CINQUIÈME RAPPORT SUR LA CITOYENNETÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

LIBERTES CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES

FEBRUARY 2009
PE 410.668

FR

PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

**Direction générale Politiques internes de l'Union**

**Département thématique C**

**Droits des citoyens et Affaires Constitutionnelles**

# PROBLEMES ET PERSPECTIVES DE LA CITOYENNETE EUROPEENNE: CINQUIÈME RAPPORT SUR LA CITOYENNETÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

## BRIEFING NOTE

Résumé:

Le cinquième rapport sur la citoyenneté européenne couvre la période entre le 1er mai 2004 et le 30 juin 2007. Cette période a connu de profondes mutations institutionnelles en raison de l'entrée en vigueur de la Directive 2004/38 et des interventions de la Cour européenne de Justice. Ayant posé en principe que la citoyenneté européenne est destinée à représenter un statut fondamental pour les ressortissants des états membres, la Cour européenne de Justice a entrepris d'affaiblir le lien entre l'autosuffisance matérielle et l'exercice des droits de citoyenneté. Les citoyens européens qui n'imposent pas de charge déraisonnable aux états membres d'accueil se voient octroyer le droit à une assistance sociale. En outre, la Cour a adopté une position intransigeante sur les droits de mobilité des membres de la famille de citoyens de l'Union qui sont des ressortissants de pays tiers et est allée au-delà du modèle de discrimination pour tenter de fournir une protection efficace aux citoyens de l'Union. Néanmoins, l'agenda de la citoyenneté européenne reste inachevé. Parmi les priorités politiques essentielles, citons : la définition d'une conception nouvelle de la relation entre la citoyenneté européenne et la nationalité d'un état, la garantie d'une mise en œuvre correcte de la Directive 2004/38, une augmentation de la participation politique des citoyens de l'Union dans l'état membre de résidence ainsi que la possibilité d'une participation aux élections nationales et régionales et, enfin, repenser le cadre de l'UE pour l'Intégration.

**PE 410.668**

Cette note a été demandée par la commission de Libertés civiles, sécurité et justice du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes:

Auteur: **Dora Kostakopolou (University of Manchester)**

*Sous la coordination de la Section Justice et Affaires intérieures du Centre for European Policy Studies (CEPS).*

Manuscrit achevé en janvier 2009.

Pour obtenir des copies, veuillez vous adresser par:

Mr Jean Louis Antoine-Grégoire
Tel: +32 2 284 2753
Fax: +32 2 283 2365
E-mail: jean-louis.antoine@europarl.europa.eu

Site intranet:
http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms

Bruxelles, Parlement européen.

Les opinions exprimées sont celles de l´auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

# DOCUMENT D'INFORMATION CONCERNANT LE CINQUIÈME RAPPORT SUR LA CITOYENNETÉ DE L'UNION

# (1ER MAI 2004 – 30 JUIN 2007) COM (2008) 85 FINAL

## 1. INTRODUCTION

Le *Cinquième Rapport sur la Citoyenneté de l'Union européenne* (concernant les articles 17-22 du Traité CE) a été publié le 15 février 2008. Au titre de l'article 22 CE, la Commission a l'obligation de réfléchir à l'application des dispositions relatives à la citoyenneté européenne tous les trois ans et de communiquer le fruit de cette réflexion au Parlement européen, au Conseil et au Comité Economique et Social Européen (CESE). Ces rapports détaillent les démarches qui ont été entreprises pour faire de la citoyenneté européenne une réalité, examinent les obstacles susceptibles d'entraver la mise en œuvre pleine et entière des dispositions spécifiques et étudient les options pour de nouvelles trajectoires d'évolution.
Le cinquième rapport sur la citoyenneté européenne couvre la période entre le 1er mai 2004 et le 30 juin 2007. Cette période a connu de profondes mutations institutionnelles en raison des interventions de la Cour européenne de Justice (CEJ) et de l'entrée en vigueur de la Directive 2004/38 (dite « Directive Citoyenneté ») le premier mai 2006.[1] En outre, il importe de ne pas sous-estimer des initiatives telles que la désignation de 2006 en tant qu'Année européenne de la Mobilité des Travailleurs[2], la conversion de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUCM) en Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ADF) le 1er mars 2007[3], l'adoption d'un programme d'action communautaire visant à promouvoir la citoyenneté européenne active[4], ainsi que le programme de suivi « L'Europe pour les citoyens » qui se poursuivra jusqu'en 2013 [5] et, enfin, la mise sur pied du Programme Droits Fondamentaux et citoyenneté 2007-2013[6]. Ces programmes ont pour vocation de promouvoir l'engagement actif des citoyens dans le processus d'intégration européenne[7] et, ce faisant, de valoriser leur identification à l'UE. Le débat dans le présent document examine la dimension personnelle et le contenu de la citoyenneté européenne et réfléchit à l'agenda institutionnel inachevé.

## 2. CITOYENNETE EUROPEENNE ET NATIONALITE D'UN ETAT MEMBRE

La citoyenneté européenne a été rendue tributaire de la possession ou de l'acquisition de la citoyenneté nationale : tout individu détenteur de la nationalité d'un état membre est un

[1] Directive du Parlement européen et du Conseil 2004/38/EC, JO L 158/77, 30.4.2004.
[2] L'initiative de l'Année européenne a été lancée à Bruxelles les 20 et 21 février 2006.
[3] Règlement du Conseil (CE) No. 168/2007 établissant une Agence européenne des Droits Fondamentaux [2007] JO L 53/1.
[4] Décision du Conseil 2004/100/CE du 26 janvier 2004 établissant un Programme d'action communautaire pour promouvoir la citoyenneté européenne, JO L 30, 4.2.2004.
[5] Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme « L'Europe pour les Citoyens » 2007-2013 afin de promouvoir une citoyenneté européenne active, JO L 30, 4.2.2004.
[6] Décision du Conseil 2007/252/EC, JO L 110, 27.4.2007, p. 33, corrigendum JO L 141, 2.6.2007, p. 83.
[7] Les principaux objectifs du programme « L'Europe pour les citoyens » sont de promouvoir une interaction entre les citoyens européens et la participation civique, dans le but d'encourager le dialogue interculturel et un sentiment d'identité européenne

citoyen européen (Article 17(1) CE). Le fait de rendre la citoyenneté européenne tributaire de la citoyenneté nationale donne non seulement prééminence au principe de nationalité, mais il subordonne également l'appartenance à la société européenne aux définitions, modalités et conditions d'appartenance aux sociétés nationales. Comme le stipule expressément la Déclaration sur la Nationalité d'un Etat membre, annexée à l'Acte final du Traité sur l'UE : «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. ». Des déclarations similaires ont été adoptées par le Conseil européen à Edimbourg et à Birmingham. La déclaration de Birmingham a confirmé que, au regard des exécutifs nationaux, la citoyenneté européenne représente un niveau de droits et de protection supplémentaire qui n'a pas pour intention de se substituer à la nationalité nationale. Cette position a pris toute sa signification concrète dans l'amendement apporté à l'article 17(1) CE à Amsterdam[8]. La CEJ a amplement soutenu le principe du droit international qui veut que la détermination de la nationalité relève de l'autorité exclusive des états membres, malgré le fait que ceci engendre des anomalies au niveau de l'application de la législation communautaire et soit à l'origine d'exclusions au niveau des droits des ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée. Dans l'affaire *Micheletti*, la CEJ a confirmé que la détermination de la nationalité relève de la compétence exclusive des états membres, mais elle a ajouté que cette compétence doit s'exercer dans le respect strict des exigences du droit communautaire.[9] Dans l'arrêt *Kaur*, la Cour a déclaré qu'il "incombe à chaque Etat membre, en respectant strictement le droit communautaire, de déterminer les conditions pour l'acquisition ou la perte de la nationalité».[10]

En conséquence, les ressortissants d'un état membre devraient avoir la possibilité d'exercer leur droit de libre circulation sans se heurter à des entraves imposées par des règlementations supplémentaires adoptées par d'autres états membres.

Dans l'arrêt *Chen*, la CEJ a critiqué l'impact limitatif de telles conditions supplémentaires pour la reconnaissance de la nationalité d'un état membre. Elle a ordonné que le Royaume Uni avait l'obligation de reconnaître à une mineure d'âge (Catherine Zhu) le statut de citoyenne, même si sa nationalité de l'état membre n'avait été acquise que dans le seul but de garantir un droit de résidence au Royaume-Uni à sa mère (Chen), une ressortissante d'un pays tiers. Catherine ayant obtenu légalement la nationalité irlandaise au titre du principe *ius soli* consacré dans le « Irish Nationality and Citizenship Act" de 1956, et disposant à la fois d'une assurance maladie et de moyens financiers suffisants fournis par sa mère, les contraintes et conditions mentionnées dans l'Article 18 CE et contenues dans la Directive 90/364/CEE ont été respectées et lui confèrent dès lors le droit de résider pendant une période indéfinie au Royaume Uni.[11]

Nonobstant l'exigence de « strict respect » du droit communautaire, l'UE ne peut légitimement intervenir dans le domaine des droits nationaux des états membres, même dans le cas où les définitions de la nationalité ont des effets d'exclusion évidents. Deux cas similaires découlant de conceptions restrictives de la citoyenneté dans les nouveaux états membres sont mentionnés dans le rapport.

Premier cas : la désignation des membres de la minorité russophone comme non-ressortissants ou non-citoyens en Estonie et en Lettonie suite à l'indépendance de ces pays et

---

[8] Bull. EC 10-1992 I 8.9. La Traité d'a ajouté la déclaration selon laquelle « La citoyenneté de l'Union viendra en complément de la citoyenneté nationale » à l'article 8(1) CE (Article 17(1) de la renumérotation).

[9] Affaire C-369/90, *Micheletti and Others v. Delegacion del Gobierno en Catanbria* [1992] ECR I-4329.

[10] Affaire C-192/99, *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Kaur* [2001] ECR I-1237, paragraphe 19.

[11] Affaire C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department*, Arrêt de la Cour du 19 Octobre 2004.

l'exclusion ultérieure de cette minorité du champ d'application de la citoyenneté européenne en 2004.
Second cas : 18.000 résidents permanents originaires d'autres républiques de l'ex-Yougoslavie ont été « effacés » en Slovénie. En d'autres termes, ils ont été retirés du registre des résidents permanents, devenant en conséquence des étrangers. Dans les deux cas, la législation communautaire contre la discrimination, de même que la Directive 90/364/CEE du 25 novembre 2003 relative au statut de ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée [12] dans l'UE ont été utilisées comme plateformes pour trouver des solutions partielles et, de l'avis de certains auteurs académiques, nettement insatisfaisantes. Ainsi, il convient de faire remarquer que la directive précitée n'octroie pas de droits électoraux locaux aux résidents de longue durée, un droit offert aux non-citoyens en Estonie, mais pas en Lettonie.
Un autre problème soulevé dans le rapport concerne la décision d'un état membre d'étendre la citoyenneté aux ressortissants d'un autre pays sur la base de leur appartenance ethnique commune. Dans un tel cas, des arguments de communauté culturelle, ethnique ou nationale sont avancés afin de favoriser l'union nationale transfrontalière. En conséquence, des minorités extérieures à l'état sont intégrées dans la nation « culturelle », ou des expatriés deviennent partie intégrante de la nation, et ce en dépit du fait qu'ils ne soient pas soumis à la compétence de l'état à cause en raison de leur résidence à l'étranger. A titre d'exemple, la Hongrie a considéré l'octroi de la citoyenneté externe ou extraterritoriale à des personnes d'origine hongroise vivant dans des états extra-européens, notamment la Serbie, le Monténégro et l'Ukraine. L'article 16 de la constitution hongroise établit la responsabilité de l'état à soutenir financièrement les Hongrois vivant à l'étranger. En 2001, une loi a été votée pour offrir à ces derniers un accès limité au marché de l'emploi hongrois mais sans leur accorder la nationalité de l'état. S'il devait se réaliser avant consultation préalable de la Commission[13], l'octroi de la double-nationalité, qui devrait être reconnue par l'état de résidence, pourrait déstabiliser les notions de communauté politique et violer le principe de solidarité ou de loyauté mutuelle (article 10 CE).
Le débat sur la situation des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée a également mis en exergue les effets d'exclusion de la citoyenneté européenne. Suite à une série de propositions restées sans succès du Parlement européen et du CESE pour dissocier la citoyenneté européenne de la nationalité d'un état et l'octroyer à toutes les personnes résidant légalement sur le territoire de l'UE depuis un certain temps[14], lors du sommet extraordinaire de Tampere d'octobre 1999, les chefs d'états et de gouvernements se sont mis d'accord pour promouvoir le traitement équitable des ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée et sont également convenus d'une approche commune par rapport aux questions d'intégration. Selon les conclusions de la présidence à Tampere, une politique d'intégration dynamique comprend l'octroi de droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE et l'offre d'opportunités de naturalisation dans l'état membre d'accueil[15]. Alors que dans le sillage de Tampere, on aurait pu s'attendre à voir prévaloir un cadre fondé sur les droits et des discussions sur la libéralisation des règles régissant la naturalisation – avec pour objectif de supprimer les inacceptables variations au niveau de la durée du séjour de résidence et des

[12] JO L 16/44, 23.01.2004.

[13] G.-R. de Groot, "Towards a European Nationality Law", in H. Schneider (ed.), *Migration, Integration and Citizenship: Volume 1*, Maastricht: Forum Maastricht, 2006, p. 25.

[14] Résolution du Parlement européen (1989) Résolution sur la Déclaration des Droits fondamentaux et des Libertés fondamentales, A2-0003/89; (1989) Résolution sur la Déclaration conjointe contre le Racisme et la Xénophobie et un Programme d'Action par le Conseil des Ministres, A2-261/88; (1990) Résolution sur la Liberté de Circulation des Ressortissants extracommunautaires, A3-175/90, JO C175, 16.7.90; (1991) Résolution sur la Libre Circulation des Personnes A3-0199/91, JO C 159/12-15, 17.6.91; ECSC (1991) Avis sur le Statut des Travailleurs migrants de Pays tiers, 91/C 159/05, JO C 159/12, 17 juin 1991.

[15] Conseil européen des 15 et 16 octobre 1999, SN 200/99, Bruxelles, p.5.

conditions pour la naturalisation – c'est une nouvelle conception ainsi qu'une nouvelle manifestation institutionnelle de l'intégration qui ont commencé à prendre racine dès 2003.
Cette nouvelle conception de l'intégration trouve son origine au niveau national. Un certain nombre d'états membres attendent des immigrants qu'ils prouvent leur engagement par rapport au pays d'accueil en participant à certains actes publics, notamment des cérémonies de citoyenneté et des déclarations publiques d'allégeance. Ils sont également tenus de prouver leur « volonté d'intégration » en étudiant pour des examens d'intégration civique et en les réussissant.
Les examens d'intégration civique, à savoir des tests de langue et d'orientation civique, ne sont pas limités à la naturalisation. Ils conditionnent l'entrée des immigrants, l'acquisition de la résidence provisoire ou définitive, l'accès aux allocations sociales et au regroupement familial. Ces examens sont obligatoires et normalement assortis de sanctions, à savoir : le non-renouvellement du permis de séjour, l'expulsion, l'échec de la naturalisation et des amendes. La conditionnalité et la contrainte qui accompagnent le processus d'intégration dans les deux sens ont été insérées dans le cadre d'intégration de l'UE, avec en aval, la formulation de principes de base communs (PBC). En particulier, le Programme de la Haye, successeur du Programme de Tampere, qui déterminait les priorités politiques aux fins de la création d'un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice entre 2005 et 2010 et qui avait été avalisé par le Conseil européen les 4 et 5 novembre 2004[16], réitérait la nécessité d'une coordination accrue des politiques d'intégration nationales et des initiatives européennes. Le Programme de la Haye appelait également de ses vœux la mise en place d'un cadre d'intégration clair fondé sur des principes de base communs (PBC). Ces PBC ont été adoptés par le Conseil Justice et Affaires Intérieures du 19 novembre 2004. [17]
Ces principes reflètent les priorités et conceptions nationales, notamment le fait de condamner le multiculturalisme et la diversité tout en préconisant de se conformer aux valeurs nationales et de respecter la cohésion sociale. Les PBC incorporent un changement quant à l'importance qui est mise sur les responsabilités des immigrés pour s'intégrer (PBC 1) ; le respect des valeurs fondamentales de l'UE (PBC 2) ; l'apprentissage de la langue, de l'histoire et des institutions de la société d'accueil (PBC 4.1) ; la participation sociétale active (PBC 5) ; la possibilité de conflit entre les pratiques culturelles et religieuses avec les droits européens ou la législation nationale (PBC 8.2). Il est intéressant de noter que les PBC ne contiennent aucune référence à l'accès à la nationalité en tant que condition « d'intégration ». La Commission a tenté d'étoffer ces PBC en publiant une Communication sur un « Programme commun pour l'intégration - Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne »[18]. La Communication contenait des idées plus abouties à propos de la constitution d'un cadre d'intégration fondé sur une série de propositions d'actions tant au niveau national qu'européen, dans le but de mettre en œuvre les PBC. La communication mettait également en exergue le caractère indispensable d'une approche plus cohérente par rapport à l'intégration au niveau européen et contenait une dimension externe visible. En revanche, le texte n'accordait que peu d'attention aux piliers conceptuels d'une telle politique et à la nécessité de conférer une dimension externe à l'intégration. Les mesures d'application du PBC 2 sur le respect des valeurs fondamentales de l'UE se focalisaient sur les immigrants récemment arrivés. En revanche, la mise en œuvre du PBC 4 – « Des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration. » - se référait à un renforcement « de la composante intégration des

[16] Le 4 novembre 2004, le Conseil européen a adopté le Programme de la Haye qui fixe les objectifs à mettre en œuvre dans l'Espace de Liberté, Sécurité et Justice pour la période 2005–10. Ce Programme a été suivi par le Plan d'Action de la Commission (mai 2005) qui définissait 10 actions prioritaires, une série de mesures d'application et un calendrier pour leur adoption. Voir *Le programme de La Haye: dix priorités pour les cinq prochaines années - Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice* », COM(2005) 184 final, Bruxelles 10.5.2005.

[17] Conseil Justice et Affaires intérieures (2618), 14615/04 du 19 Novembre 2004.

[18] COM(2005) 389 final, Brussels, 1er Septembre 2005.

procédures d'admission, grâce à des mesures prises avant le départ, notamment des paquets d'information de même que des cours de langue et d'orientation civique dans le pays d'origine ». Le Deuxième Rapport Annuel de la Commission a souligné « l'importance nouvelle accordée aux cours d'intégration obligatoires, tant au niveau de l'apprentissage de la langue que de l'orientation civique »[19]. Par ailleurs, dans son Troisième Rapport Annuel[20], la Commission annonçait qu'une importance accrue serait accordée à un examen de différents concepts relatifs à une participation citoyenne ainsi qu'à la « valeur ajoutée de modules d'intégration communs pour l'intégration des immigrants»[21]. L'absence d'une réflexion digne de ce nom sur la cohérence conceptuelle et le caractère justifiable de « l'intégration à l'extérieur » ainsi que sur son impact sur les processus d'intégration et le regroupement familial est surprenante.

Dans la Communication sur une Politique commune de l'immigration pour l'Europe: Principes, actions et instruments[22], « l'intégration est la clé d'une immigration réussie ». [23] Le texte poursuit : « …le potentiel positif de l'immigration ne pourra être exploité que moyennant une intégration réussie dans les pays d'accueil. Cette réussite passe par une approche qui tient non seulement compte des avantages pour la société d'accueil, mais aussi des intérêts des immigrés: l'Europe constitue et continuera de constituer un environnement accueillant pour les personnes qui ont obtenu le droit d'y séjourner, qu'il s'agisse de migrants économiques, des membres de leur famille, d'étudiants ou de personnes ayant besoin d'une protection internationale ». [24]

Il est intéressant de noter que la communication ne mentionne nulle part le concept « d'intégration à l'extérieur » tandis que parmi d'autres suggestions, elle propose une évaluation « de la mise en œuvre de la directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial, et la nécessité de la modifier ». Or, le principe trois sur la « prospérité et l'intégration » légitimise les examens et programmes d'intégration en déclarant que : « Les immigrants doivent se voir offrir des possibilités de participation et de développement de leur potentiel. Les sociétés européennes devraient renforcer leur capacité à gérer la diversité liée à l'immigration et favoriser la cohésion sociale». [25]

Il est significatif de noter que la diversité est décrite comme une caractéristique exogène résultant de la migration et ne constitue pas une particularité intrinsèque des sociétés européennes. Par ailleurs, on n'a que peu pris en considération le fait que des programmes nationaux de ce type peuvent en réalité entraver le plein développement du potentiel des immigrants ainsi que leur participation en leur refusant l'entrée, le séjour permanent, le regroupement familial et la naturalisation.

A l'évidence, l'idée selon laquelle les immigrants doivent gagner leur statut légal, leurs droits et leur inclusion dans les états membres d'accueil prend racine au niveau européen. La Commission n'a pas été en mesure de réagir aux diverses expressions de nationalisme qui prolifèrent un peu partout en Europe tandis que le cadre de l'UE sur l'intégration est le reflet des tendances et législations nationales qui affichent un décrochage par rapport au multiculturalisme et à une notion civique de la citoyenneté, leur conférant de la sorte une légitimité.

---

[19] SEC(2006) 892, p. 5.

[20] COM(2007) 512, 11 Septembre 2007.

[21] Ibid., p. 10; comparer avec la Communication de la Commission - L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations, COM(2006) 735 final, Brussels, 30.11.2006.

[22] Voir COM(2008) 359 final, SEC(2008) 2026, SEC(2008) 2027, 17.6.2008.

[23] Ibid., p. 8.

[24] Ibid., p. 4.

[25] Ibid., p. 7.

## 3. EVOLUTIONS AU NIVEAU DE LA CITOYENNETE EUROPEENNE ET DE L'AGENDA INACHEVE

### 3.1 Libre circulation et résidence

#### *3.1.1 Evolutions législatives*

L'évolution la plus significative a été l'adoption de la Directive Citoyenneté, autrement dit la Directive 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[26]. Cette Directive a remédié à l'approche secteur par secteur et décousue par rapport aux droits de libre circulation en fusionnant et en remaniant les Directives existantes et en modifiant le Règlement du Conseil (CEE) 1612/68. [27] Sur la base de l'approche fondée sur les droits qui caractérise le droit de libre circulation et le renforce davantage, la Directive a conféré un surcroît de consistance à la citoyenneté européenne en établissant un droit inconditionnel de séjour permanent pour les citoyens de l'Union et leur famille[28] ayant résidé dans l'état membre d'accueil pendant une période continue de cinq ans. Le droit au séjour permanent implique un droit à l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux dans les territoires couverts par le Traité. Compte tenu de la typologie des droits de séjour établis par la Directive, des périodes de séjour plus courtes dépassant les trois mois sont assorties d'un droit de séjour pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille, à condition de remplir les conditions suivantes :
Être un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil ;
Disposer de moyens financiers suffisants et d'une assurance maladie complète en tant qu'agent économique non actif ;
et être inscrit dans un établissement privé ou public, disposer d'une assurance maladie complète et de ressources suffisantes afin d'éviter de devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

Les droits des membres de la famille ont été renforcés en élargissant le regroupement familial aux partenaires enregistrés et en octroyant aux conjoints et aux partenaires ressortissants de pays extracommunautaires le maintien d'un droit de séjour indépendant en cas de divorce, d'annulation du mariage ou de rupture d'un partenariat enregistré. En outre, une protection accrue est octroyée aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Une nouvelle disposition de la Directive stipule qu'aussi longtemps que les bénéficiaires du droit de séjour ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'état membre d'accueil, ils ne devraient pas faire l'objet de mesures d'éloignement. Cette disposition intègre de ce fait l'arrêt de la CEJ dans l'affaire Grzelczyk. [29] Cette disposition prouve que la citoyenneté européenne a la faculté de modifier notre perception de l'appartenance communautaire et de créer des formes d'association politique plus inclusives. Enfin, en cas de courtes périodes de séjour allant jusqu'à trois mois, les citoyens de l'Union bénéficieront du droit de séjour sans conditions ou formalités autres que la possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Dans l'affaire *Outlane*, la Cour a réitéré qu'un état membre n'a pas le droit de refuser de reconnaître le droit de résidence d'une personne parce que celle-ci n'a pas

[26] Directive 2004/38/EC, JO L 158/77, 30.4.2004.

[27] Les articles 10 et 11 du Règlement du Conseil (CEE) 1612/68 ont été abrogés avec prise d'effet le 30 avril 2006.

[28] La définition de "membre de la famille" comprend un partenaire enregistré si la législation de l'état membre d'accueil considère un partenariat enregistré comme un équivalent du mariage.

[29] Directive 2004/38/EC, note 26 ci-dessus, Article 14.

présenté un des documents précités et que tout document attestant que la personne en question est ressortissante de l'Union suffit. [30] La Directive évoque également la possibilité d'allonger le délai pendant lequel les citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent séjourner sans condition sur le territoire de l'État membre d'accueil.[31] En résumé, la nouvelle Directive crée les prérequis institutionnels de la notion d'une citoyenneté qui soit plus inclusive que les modèles basés sur la nationalité. [32]
La mise en œuvre correcte de la Directive a retenu toute l'attention de la Commission. En juin 2007, quinze procédures d'infraction ont été ouvertes, dont quatre ont été référées à la CEJ. [33]
La Commission a commandité une étude visant à examiner la conformité des mesures de transposition en 2007[34] et est consciente du fait que certains membres de la famille de citoyens de l'Union ont continué à rencontrer des problèmes au niveau de leur autorisation d'entrée et des titres de séjour.

### *3.1.2 Evolutions dans les matières judiciaires*

**La citoyenneté en tant que statut de base.** Entre 2004 et 2007, la CEJ a apporté des contributions décisives à l'élaboration de l'Article 18(1) CE. Considérant que la citoyenneté de l'Union est destinée à être le statut de base des ressortissants de l'état membre (*Boukhalfa*, *Grzelczyk*)[35] et que l'Article 18(1) CE crée un droit directement exécutoire (*Baumbast*),[36] la Cour a entrepris d'affaiblir le lien entre l'auto-suffisance matérielle et l'exercice des droits de citoyenneté. Le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des états membres est dès lors devenu un droit fondamental dont devraient bénéficier tous les citoyens européens, quelle que soit leur situation économique. Ce droit a pu se concrétiser en associant l'Article 18 CE et l'Article 12 CE (la clause de non-discrimination) qui, ensemble, permettent à tout citoyen de l'Union résidant légalement sur le territoire d'un état membre, de se prévaloir de l'Article 12 dans toutes les situations tombant sous le coup du droit communautaire (*rationae materiae*).
En conséquence, dans l'affaire *Bidar*[37], la Cour est allée à l'encontre de la jurisprudence qui avait exclu des étudiants du droit à l'assistance sociale, en arrêtant qu'en qualité de citoyens de l'Union, les étudiants qui ont prouvé « un certain degré d'intégration dans la société de l'état membre d'accueil » peuvent demander une bourse d'études[38]. Cela étant, l'état membre a également de droit de s'assurer que « l'octroi d'une assistance ne devienne pas une charge déraisonnable ». Même si l'exigence qui consiste à prouver « un certain degré d'intégration » n'est pas suffisamment claire, la Cour a malgré tout préconisé qu'une période raisonnable de séjour licite[39], suivie d'une immersion dans un réseau d'interactions dans l'état d'accueil[40], génère un droit à une égalité de traitement et à la non-discrimination dans le domaine social.

---

[30] Affaire C-215/03, [2005] ECR I-1215.

[31] Ibid., Chapitre VII, Article 39.

[32] Néanmoins, des procédures égalitaires coexistent avec la pratique d'exclusion des ressortissants d'un pays tiers, résidents de longue durée, du champ d'application personnel de la citoyenneté de l'Union.

[33] Voir le rapport de la Commission, p. 5.

[34] Ibid., p. 5.

[35] Affaire C-1214/94, *Boukalfa v. Federal Republic of Germany* [1996] ECR I-2253; Affaire C-184/99, *Grzelczyk v. Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] ECR I-6193.

[36] Affaire C-413/99, *Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department* [2002] ECR I-7091.

[37] Affaire C-209/03, *Bidar v. London Borough of Ealing*, Arrêt du 15 mars 2005.

[38] Dans l'affaire Bidar, il s'agissait d'un prêt étudiant subventionné.

[39] Ibid. Voir aussi l'Affaire C-456/02, *Trojani v. CPAS* [2004] ECR I-7573, paragraphe 43. La CEJ se réfère à « un séjour légal dans l'état membre d'accueil pendant une certaine période ou à la possession d'un permis de séjour ».

[40] Bidar a terminé ses études secondaires au RU.

Dans l'affaire *Trojani*, la Cour a également arrêté qu'un agent économique non actif et résident légal, a le droit de recevoir une prestation d'assistance sociale au titre de l'Article 12 CE[41]. En revanche, dans l'affaire *Collins*, l'absence de lien véritable entre un demandeur d'emploi et le marché de l'emploi de l'état d'accueil a empêché tout droit à une indemnité de demandeur d'emploi[42]. Dans les deux affaires, toutefois, le principe de proportionnalité doit être respecté et l'application de l'exigence de séjour est ouverte à un contrôle judiciaire. L'argumentation de la Cour est à la fois raisonnable et à l'unisson avec le statut fondamental de la citoyenneté européenne; « l'exigence qui veut que l'on prouve un certain degré de solidarité financière avec les ressortissants d'autres états membres » (*Grzelczyk*) ne peut être élargie à des situations dans lesquelles une personne devient une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale de l'état membre d'accueil.

Dans l'affaire *D'Hoop*, la Cour a mis l'accent sur le fait que la citoyenneté européenne constitue la base du droit à l'égalité de traitement, indépendamment de la nationalité,[43] et a fait remarquer que cela constituerait une infraction au droit communautaire si une citoyenne bénéficiait dans son propre état membre d'un traitement moins favorable que celui dont elle aurait joui par ailleurs, si elle ne s'était pas prévalue du droit à la libre circulation.[44] Cela étant, dans l'arrêt *De Cuyper*, la Cour a confirmé la proportionnalité des mesures néerlandaises qui assortissent le droit à une allocation de chômage à une condition de résidence réelle aux Pays-Bas, en arguant du fait qu'une surveillance effective de l'emploi et de la situation familiale n'aurait pas pu être obtenue via des mesures moins restrictives, notamment la présentation de documents ou de certificats. [45]

**Le regroupement familial.** S'agissant des droits en matière de mobilité pour les membres de la famille de citoyens européens ressortissants de pays tiers, la Cour a adopté une position intransigeante. Par le passé, la Cour a eu la possibilité de s'inscrire en faux contre l'interprétation *stricto sensu* de l'exigence pour les conjoints ressortissants de pays tiers d'être détenteurs d'un visa et a établi clairement que les droits de séjour pour ces personnes ne découlent pas de l'octroi d'une autorisation d'entrée émanant des états.[46] Ces droits se fondent en réalité sur les liens familiaux avec des citoyens de l'Union. Dans l'affaire *Akrich*, la Cour a rappelé l'importance qu'accorde la législation communautaire au droit au respect de la vie de famille. [47] La Cour a néanmoins donné l'impression que l'on ne pouvait se prévaloir de l'Article 10 du Règlement du Conseil (CEE) 1612/68 que dans le cas où le conjoint ressortissant d'un pays tiers d'un ressortissant communautaire désireux de déménager vers un état membre résidait légalement dans un autre état membre. [48] Une prise de position qui a amené le British Home Office à faire la distinction entre : d'une part, les déplacements intracommunautaires de membres de la famille de ressortissants de la communauté en séjour légal, ces déplacements tombant sans doute sous le coup de la législation communautaire; et, d'autre part, l'entrée de ces personnes venant de l'extérieur du territoire de l'Union, qui est

---

[41] Voir note 39 ci-dessus.

[42] C-138/02, *Brian Francis Collins* [2004] ECR I-2703. Dans le même ordre d'idées, le fait de prendre une résidence à l'étranger ne constitue pas un indicateur satisfaisant d'une rupture avec son propre état membre qui témoigne sa solidarité au plaignant en lui octroyant une allocation de guerre pour les civils. Affaire C-192/05, *K. Tas-Hagen and R.A. Tas*, Arrêt de la Cour du 26 Octobre 2006.

[43] Affaire C-224/98 98 *Marie-Nathalie D'Hoop v. Office national de l'emploi* [2002] ECR I-6191.

[44] A comparer également avec C-258/04 *Ioannidis*, Arrêt du 15 Septembre 2005. Ioannidis s'est vu refuser une allocation d'attente parce qu'il avait terminé ses études secondaires dans un autre état membre.

[45] Affaire C-406/04, G. *De Cuyper v. Office national de l-emploi*, Arrêt de la Cour du 18 juillet 2006. Comparer aussi avec l'Affaire C-365/02 *Lindfors* [2004] ECR I-7183 et l'Affaire C-403/33, *Schempp v. Finanzamt Munchen V* [2005] ECR I-6421.

[46] Affaire C-459/99, *MRAX*, Arrêt de la Cour du 25 July 2002.

[47] Affaire C-109/01, *Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich* [2003] ECR I-9607.

[48] Voir paragraphe 61.

considérée comme relevant de la prérogative souveraine du Royaume Uni et, partant, des règles nationales en matière d'immigration. En conséquence, les ressortissant d'un pays tiers « qui se trouvent illégalement au Royaume Uni et épousent des citoyens britanniques ne devraient pas avoir la possibilité de se prévaloir abusivement du droit communautaire pour y rester ». [49] A cet égard, la réglementation britannique sur l'immigration de 2006 (European Community Area) stipule que les parents à charge ressortissants d'un pays tiers ou les membres du ménage d'un ressortissant communautaire désireux d'exercer des droits de libre circulation au RU doivent précédemment avoir résidé légalement dans un autre état membre afin d'être éligible pour un permis de séjour.

Alors que dans l'arrêt *Commission vs Espagne*, la Cour avait eu l'occasion de réitérer que les droits d'entrée et de séjour pour les ressortissants extra-européens qui sont membres de la famille d'un ressortissant du Royaume Uni ne tombent pas sous le coup des règles nationales en matière d'immigration qui imposent des conditions supplémentaires, mais de leurs liens familiaux, [50] dans l'affaire *Jia*, la Cour a réexaminé et fait une distinction par rapport aux fondements factuel de l'arrêt *Akrich*. Dans *Jia*, la Cour a statué que le droit communautaire n'exige pas un séjour légal préalable dans un état membre pour octroyer un permis de séjour permanent à un membre de la famille d'un ressortissant communautaire ayant exercé son droit à la libre circulation. [51]

Madame Jia, une ressortissante chinoise et parente à charge (belle-mère) d'un ressortissant allemand vivant en Suède, est entrée en Suède avec un visa de touriste d'une durée de 90 jours. Avant l'expiration de ce visa, elle a introduit une demande de séjour permanent en Suède. Sa demande a été refusée par les autorités suédoises et, sur la base d'un renvoi préliminaire de l'Office des Etrangers suédois, la CEJ a maintenu qu'il n'y avait pas d'exigence pour Mme Jia d'avoir résidé légalement dans un autre état membre avant d'avoir introduit sa demande et que la transformation de son statut de touriste en résidente ne posait aucun problème pour le droit communautaire. Dans des affaires ultérieures, la Cour a renforcé les droits des membres de la famille de ressortissants communautaires eux-mêmes ressortissants de pays tiers[52] et a déclaré illégale toute législation nationale subordonnant le droit de séjour des membres d'une famille à un séjour légal préalable dans un autre état membre.[53]

**Restrictions non discriminatoires.** Dans l'arrêt *Pusa*, l'avocat-général Jacobs a déclaré que, loin de se limiter à l'interdiction d'une discrimination directe ou indirecte, l'Article 18 s'applique à des restrictions non discriminatoires, y compris les charges injustifiées. [54]

On entend par restrictions non discriminatoires, toute mesure susceptible d'entraver ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le Traité. De telles restrictions ne peuvent se justifier que si elles sont fondées sur des raisons primordiales d'intérêt public et si elles sont proportionnelles (*De Cuyper*).[55] Dans l'arrêt *Tas-Hagen*, la Cour a utilisé le modèle de non-discrimination en déclarant que la législation néerlandaise relative aux allocations pour les victimes civiles de la guerre 40-45, qui exigeait que les

---

[49] Voir la réponse de la Baronne Scotland of Asthal à la question posée par Lord Tebbit le 17 Novembre 2003, HL Deb 17 Novembre 2003, Vol. 654, cc 252-3WA.

[50] Dans cette affaire, une loi espagnole, qui avait assorti l'obtention d'un permis de séjour pour un membre de la famille (non ressortissant communautaire) d'un ressortissant du RU à la condition de demander et d'obtenir un visa de résident au consulat espagnol de leur dernier pays de domicile, a violé les Directives 68/360, 90/365 et 73/147; C-157/03, [2005] ECR I-2911Affaire C-109/01, *Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich* [2003] ECR I-9607.

[51] Affaire C-1/05, *Jia v. Migrationsverket* [2007] ECR I-1Affaire C-109/01, *Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich* [2003] ECR I-9607.

[52] Affaire C-1/05, *Jia v. Migrationsverket* [2007] ECR I-1

[53] Affaire C-127/08, *Metock and Others*, Arrêt de la Cour du 25 juillet 2008

[54] Affaire C-224/02, *Heikki Antero Pusa v. Osuuspankkien Keskinainen Vakuutusythio* [2004] ECR I-5763.

[55] Voir note 45 ci-dessus.

bénéficiaires soient résidents aux Pays-Bas au moment de la présentation de leur demande, était « susceptible de dissuader les ressortissants néerlandais » d'exercer leurs droits au titre de l'Article 18 (1) CE et « constituait une restriction ».[56] Effectivement, « les opportunités offertes par le Traité en matière de liberté de circulation ne peuvent pas être pleinement effectives si un ressortissant d'un état membre peut être dissuadé de s'en prévaloir en raison d'obstacles relatifs à sa résidence dans l'état membre d'accueil en vertu d'une législation de son état d'origine qui pénalise le fait de s'en être prévalues ».[57] Par ailleurs, même si la restriction peut se justifier par le fait que l'obligation de solidarité ne pourrait s'appliquer qu'aux victimes civiles de la guerre qui avaient des liens avec la population néerlandaise pendant et après la guerre, le fait de séjourner à l'étranger ne constitue pas un indicateur suffisant d'une rupture d'une personne d'avec l'état membre qui lui octroie la prestation sociale. En conséquence, l'obligation de résidence aux Pays-Bas ne respectait pas l'exigence de proportionnalité.

Dans le même ordre d'idées, dans les affaires conjointes *Morgan* et *Butcher*, la Cour a statué qu'une loi nationale qui stipule que les bourses d'études et de formation dans un autre état membre ne peuvent être accordées que pour des études qui représentent la poursuite d'études ou d'une formation suivies pendant au moins un an dans l'état membre qui accorde la bourse est susceptible de dissuader les citoyens de l'Union d'exercer leurs droits fondamentaux au titre de l'Article 18(1) CE. Une loi de ce type représente une restriction non justifiée à la libre circulation des citoyens de l'Union. [58] En allant au-delà du modèle de discrimination, la Cour est parvenue à offrir une protection réelle aux citoyens de l'Union qui ont profité des opportunités offertes par le Traité mais qui avaient été placés dans une situation désavantageuse par la législation de leur état d'origine.

**Protection accrue des citoyens de l'Union.** Les états membres peuvent restreindre les droits de libre circulation des citoyens de l'Union et des autres membres de leur famille pour des raisons de sécurité publique, d'ordre public et de santé publique. Toutefois, comme l'a toujours déclaré la Cour, ces raisons doivent être interprétées de façon stricte et respecter le principe de proportionnalité. [59] De telles raisons ne peuvent être invoquées par un état membre à des fins économiques. A l'inverse, elles doivent se fonder exclusivement sur le comportement personnel de l'intéressé et ne peuvent jamais être imposées de façon automatique.[60] Les états membres doivent s'assurer que le comportement personnel d'un citoyen de l'Union constitue « une menace réelle et suffisamment grave pour les exigences en matière d'ordre public et touche un des intérêts fondamentaux de la société ».[61] Une évaluation identique doit avoir lieu dans le cas de conjoints ressortissant d'un pays tiers de ressortissants communautaires qui ont fait l'objet d'alertes introduites dans le SIS (système d'information Schengen). La CEJ a statué que tant l'état membre qui introduit l'alerte que

---

[56] Affaire C-192/05, *K. Tas-Hagen, R.A. Tas v. Raadskamer WUBO van de Pensioen – en Uitkeringsraad*, Arrêt de la Cour du 26 Octobre 2006, paragraphe 32.

[57] Ibid., paragraphe 30

[58] Affaires conjointes C-11/06 et C-12/06 *Rhiannon Morgan v. Bezirksregierung Köln and Iris Bucher v. Landrat des Kreises Düren*, Arrêt de la Cour du 23 Octobre 2007. Voir aussi Affaire C-76/05, *Schwarzand Gootjes-Schwarz*, Arrêt de la Cour de Septembre 2007.

[59] Affaire C-100/01, *Ministre de l'Intérieur v. Aitor Oteiza Olazabal*, Arrêt de la Cour du 26 Novembre 2002; Affaires conjointes C-482/01 et C-493/01, *Orfanopoulos v. Land Baden-Wurttemberg* [2004] ECR I-5257.

[60] Voir l'Avis de l'Avocat Général Mazak dans l'affaire C-33/07, *Gheorghe Jipa*, rendu le 14 février 2008, paragraphe 23.

[61] Affaire 30/77, *R v. Bouchereau* [1977] ECR 1999.

celui qui consulte le SIS doivent d'abord prouver que la présence d'une personne représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave qui touche un des intérêts fondamentaux de la société. [62] Bien entendu, un état membre ne peut ordonner l'expulsion d'un citoyen de l'Union à titre dissuasif ou en guise de mesure générale de prévention. Même si l'interprétation stricte des dérogations pour raison d'ordre public a limité le pouvoir d'appréciation des états membres, ces derniers continuent néanmoins à expulser des citoyens de l'Union pour raison de condamnation au pénal exécutoire. Toutefois, comme l'a déclaré l'Avocat Général Stix-Hackl, « la pratique allemande d'expulsion automatique, sans tenir compte des circonstances personnelles, justifiée en raison de son effet dissuasif sur d'autres étrangers et en infraction avec le droit fondamental à la vie de famille, transgresse le droit communautaire ».[63] La nouvelle Directive Citoyenneté augmente la garantie de séjour pour les citoyens de l'Union[64] et stipule que les résidents de l'Union en séjour de longue durée et les mineurs ne peuvent pas se voir signifier de quitter le territoire d'un état membre, sauf pour des motifs impérieux de sécurité publique.[65] De telles évolutions attestent de l'importance grandissante de la citoyenneté européenne.

### *3.1.3 Dispositions transitoires et autres questions*

La Commission surveille activement l'impact des dispositions transitoires dans le domaine de la libre circulation des travailleurs. Comme l'indique le rapport : « En mai 2007, neuf états membres sur quinze avaient ouvert leur marché du travail aux ressortissants des états membres de l'UE-8, tandis que dix des vingt-cinq états membres avaient ouvert leur marché du travail aux ressortissants roumains et bulgares ».[66] Toutefois, leur mobilité a été soumise à des restrictions. Par ailleurs, le rapport précise que les négociations concernant la modification de l'Accord sur l'Espace Economique Européen, visant à rendre la Directive 2004/38/CEE applicable au Lichtenstein, à la Norvège et à l'Islande, se poursuivent.

## 3.2. Droits électoraux

La CEJ a statué que la définition des personnes ayant le droit de voter et de se présenter comme candidat aux élections pour le Parlement européen relève de la compétence des états membres, tout en ajoutant que dans l'exercice de cette compétence, un état membre doit se conformer au droit communautaire, notamment le principe d'égalité.[67]
Le rapport de la Commission sur les élections parlementaires de 2004 a observé une diminution de la participation politique à ce scrutin dans l'état membre d'origine. En revanche, une augmentation de la participation politique des ressortissants communautaires dans l'état membre de résidence a été constatée. Toutefois, compte tenu de la réduction du nombre de ressortissants communautaires qui se sont porté candidats aux élections parlementaires européennes dans l'état membre de résidence, la Commission a proposé un examen et une modification de la directive 93/109/CE.[68] Le projet de directive propose l'introduction de mesures moins lourdes relatives à la fois à l'échange d'information entre les états membres dans le but d'éviter les doubles votes et les doubles candidatures et à

[62] Affaire C-503/03, *Commission v. Kingdom of Spain*, Arrêt de la Cour du 31 Janvier 2006.
[63] Voir l'avis de l'Avocat Général dans l'Affaire C-441/02, Commission v. Federal Republic of Germany, 2 Juin 2005.
[64] Article 28(1) de la Directive 2004/38/EC, JO L 158/77, 30.4.2004.
[65] Ibid., Article 28(3).
[66] Voir le Rapport de la Commission, p.5.
[67] Affaires C-145/04, *Spain v. UK* [2006] ECR I-7917 et C-300/04, *Eman and Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag* [2006] ECR I-8055.

[68] COM(2006) 790.

l'exigence d'une attestation selon laquelle un candidat n'est pas privé du droit de se présenter comme candidat. [69]
La vie politique au niveau européen s'est également renforcée. En juin 2007, la Commission a adopté une proposition autorisant l'établissement de fondations politiques européennes basées sur l'article 191 CE, portant ainsi modification au Règlement (CE) 2004/2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen**.** Le budget a été fixé à 10.4 millions d'euros en 2007 et 10 partis politiques bénéficient d'un financement au niveau européen. La Commission accorde également beaucoup d'importance à la promotion de la participation des citoyens de l'Union dans l'état membre de résidence. Or, cette participation est entravée par une législation nationale qui n'autorise pas les ressortissants communautaires à devenir membre d'un parti ou à créer un parti politique (ou les deux). La Commission va étudier ladite législation nationale et prendra des mesures, soit par la voie diplomatique, soit en activant l'Article 226 CE. De surcroît, les citoyens de l'Union ont formulé des inquiétudes à propos de leur exclusion de la participation politique aux élections nationales ou régionales dans l'état membre de résidence. La Commission a l'intention d'inviter les états membres à « examiner ce problème » dans le but de promouvoir la participation politique des citoyens de l'Union. [70]

### 3.3. Protection diplomatique et consulaire, droits à des voies de recours non judiciaires

Malgré le fait que les ressortissants de l'UE se déplacent de plus en plus en dehors de l'UE, le droit des citoyens européens à la protection diplomatique et consulaire lorsqu'ils voyagent à l'étranger (Article 20 CE) reste embryonnaire. Dans le but de renforcer la protection diplomatique et consulaire, la Commission a présenté un Plan d'Action pour la période 2007-2009[71] de même qu'une Recommandation à l'adresse des états membres d'inclure le texte de l'Article 20 CE dans les passeports.[72]
Au titre de l'article 21 CE, les citoyens de l'Union, de même que toute personne physique et morale résidant dans un état membre ou y ayant son siège social, ont le droit d'adresser au Parlement européen une pétition au sujet d'une question relevant d'un domaine de compétence de l'Union européenne et les concernant directement. Le nombre de pétitions reçues par le Parlement européen au cours de la période 2004-2007 est resté relativement stable, même si l'on a enregistré une faible augmentation des plaintes adressées au médiateur européen, probablement en raison de l'adhésion de nouveaux états membres : 3.736 en 2004, 3.920 en 2005 et 3.830 en 2006. Malgré cela, quelque deux tiers des plaintes sont en dehors du mandat du médiateur ou sont considérées comme irrecevables.[73]

## 4. CONCLUSIONS

La citoyenneté européenne a évolué. Il est désormais impossible de passer sous silence la transformation effective des travailleurs migrants en citoyens de l'Union dotés d'une large palette de droits et d'une égalité de traitement dans leur état membre de résidence, d'une part, et l'envergure croissante de la citoyenneté européenne, d'autre part. C'est la jurisprudence de la CEJ, de concert avec l'adoption de la Directive Citoyenneté (2004/38/CE), qui a joué un rôle décisif dans cette évolution. Néanmoins, l'agenda de la citoyenneté européenne reste inachevé. Parmi les priorités importantes, il convient de reconsidérer la relation entre la

[69] Directive 93/109/EC, OJ L 329, 30.12.1993.
[70] Proposition de Directive du Conseil modifiant la Directive 93/109/CE du 6 décembre 1993 à propos des dispositions détaillées relatives à l'exercice du droit de voter et de se présenter comme candidat aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union qui résident dans un état membre dont ils ne sont pas ressortissants, COM(2006) 791 final, Brussels, 12.12.2006.
[71] Voir le rapport de la Commission, p. 8.
[72] COM(2007) 5841 final.
[73] Voir le *Rapport Annuel 2006* du Médiateur européen.

citoyenneté européenne et la nationalité, de garantir une mise en œuvre correcte de la Directive Citoyenneté, d'accroître la participation politique des citoyens dans l'état membre de résidence et peut-être élargir leur participation aux élections nationales et régionales, et enfin, d'améliorer leurs droits à une protection diplomatique et consulaire. Il est également urgent de se pencher à nouveau sur la signification de l'intégration civique et les politiques y afférentes au niveau national et de l'UE, dans le but de nourrir la vision d'une UE plurielle et inclusive. Une UE qui renforce la protection des droits et encourage une symbiose respectueuse entre ses citoyens et ses résidents. La citoyenneté européenne a constitué une expérience unique en son genre pour déployer les liens sociaux et politiques au-delà des frontières nationales et pour créer une communauté politique pluraliste au sein de laquelle les diverses populations deviennent les partenaires d'une expérience collective. Une vision qu'il importe de structurer et de promouvoir.

## 5. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Plusieurs recommandations politiques s'inscrivent dans le droit fil du débat qui précède :

- A long terme, la citoyenneté européenne devrait se fonder sur le domicile sur le territoire de l'union pendant un certain laps de temps.
- A moyen terme, le Parlement européen devrait suivre de près les réformes des lois sur la naturalisation dans les états membres et exercer davantage de pressions pour que les modifications juridiques suppriment les variations inacceptables et, dans le sillage du mandat de Tampere, facilitent l'accès à la nationalité pour les ressortissants de pays tiers.
- Il convient de repenser les concepts et programmes nationaux d'intégration civique ainsi que le Cadre européen pour l'intégration, et de s'interroger quant au caractère opportun des approches basées sur des examens et des sanctions s'agissant de l'acquisition d'une langue et de la diffusion d'information à propos de l'histoire, des valeurs nationales et des façons de vivre des états membres.
- La vision de l'UE en tant que communauté politique hétérogène, qui fait grand cas de la diversité, du dialogue interculturel, de la protection des droits et de la protection des droits humains devrait être placée au cœur de toutes les politiques.
- La mise en œuvre correcte de la Directive 2004/38 est vitale et la Commission a raison d'en faire une priorité absolue.
- Les citoyens de l'Union qui sont résidents permanents devraient avoir la possibilité de voter aux élections nationales et régionales dans leur état membre de résidence.
- L'acquis dans le domaine de la protection diplomatique et consulaire devrait être renforcé et la recommandation de la Commission aux états membres d'intégrer le texte de l'Article 20 CE dans les passeports devrait être appliquée.