

# Problèmes et perspectives de la citoyenneté européenne

2008/2234(INI) - 15/02/2008 - Document de base non législatif

**OBJECTIF** : présentation du 5<sup>ème</sup> rapport sur la citoyenneté de l'Union (du 1<sup>er</sup> mai 2004 au 30 juin 2007).

**CONTEXTE** : à son article 22, le traité instituant la Communauté européenne impose à la Commission de faire rapport, tous les 3 ans, au Parlement européen et au Conseil sur l'application des dispositions de la deuxième partie du traité CE, qui traitent de la citoyenneté de l'Union. Ce 5<sup>ème</sup> rapport examine cette application pendant la période allant du 1<sup>er</sup> mai 2004 au 30 juin 2007, à la lumière de l'évolution de l'Union, et s'interroge sur la nécessité de renforcer les droits accordés aux citoyens de l'Union.

**CONTENU** : le rapport s'intéresse en particulier au noyau dur des droits du citoyen, à savoir le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (article 18), le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside (article 19), le droit à la protection diplomatique et consulaire dans les pays tiers (article 20), le droit de pétition devant le Parlement européen (PE) et le droit de s'adresser au médiateur (article 21). En outre, le rapport dresse l'inventaire des progrès réalisés dans des domaines étroitement liés à la citoyenneté au sens plus large, comme la non-discrimination en raison de la nationalité et la protection des droits fondamentaux.

**La citoyenneté européenne en quelques chiffres** : de plus en plus de citoyens européens font des études, se marient, vivent ou travaillent dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, environ 8,2 millions de citoyens européens exerçaient leur droit de résider dans un autre État membre. Le sondage sur la citoyenneté de l'Union publié par Eurobaromètre en 2007 montre que les Européens sont globalement au courant de leur statut de citoyen de l'Union, mais qu'ils aimeraient être mieux informés de leurs droits. Plus des trois quarts connaissent l'expression «citoyen de l'Union européenne» et savent que tout ressortissant d'un État membre acquiert automatiquement la citoyenneté de l'Union. Ils sont 90% à savoir qu'ils sont à la fois citoyens de l'Union et ressortissants d'un État membre. Par rapport à 2002, le nombre d'Européens affirmant connaître le terme «citoyen de l'Union» et ses implications a progressé de 8% environ, tandis que les personnes interrogées sont 15% de plus à savoir que tout ressortissant d'un État membre acquiert automatiquement la citoyenneté de l'Union. Cependant, moins d'un tiers (31%) des personnes sondées s'estiment «bien informées» de leurs droits en tant que citoyen de l'Union.

**Principaux points relevés par le 5<sup>ème</sup> rapport** : parmi les nombreux points qui font écho à l'évolution de la citoyenneté européenne, on relèvera les points suivants mis en évidence par la Commission dans son rapport :

- **Acquisition et perte de la nationalité** : la Commission souligne des problèmes de perte de nationalité au sein même de l'Union : il en va ainsi de personnes appartenant à la minorité russophone en Estonie et en Lettonie qui sont considérées comme des «non-citoyens» ou de la situation des «personnes effacées» en Slovaquie. Un autre problème concerne l'extension de la nationalité à des ressortissants d'un autre pays sur la base, entre autres, de leur appartenance à une communauté ethnique. Même si la Commission n'a pas compétence pour traiter de ces questions, elle entend néanmoins apporter des solutions en promouvant l'intégration et en utilisant les instruments communautaires à sa disposition pour assurer l'application stricte par les États membres de la législation communautaire contre les discriminations.

- **Droit de libre circulation et de séjour** : l'événement le plus important dans ce domaine durant la période concernée fut l'entrée en vigueur, le 30 avril 2006, de la directive 2004/38/CE 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 (voir [COD/2001/0111](#)). Pour être efficace, cette directive doit toutefois être connue des citoyens et être dûment appliquée dans les États membres. C'est pourquoi, la Commission en a vérifié l'application, et entre juin 2006 et février 2007, 19 procédures d'infraction ont été engagées pour non-communication des mesures nationales d'exécution du texte communautaire. Il semble que certains secteurs de la directive posent problème. Parmi ceux-ci, la Commission cite le cas de membres de la famille d'un citoyen européen, ressortissants de pays tiers, qui continuent à rencontrer des problèmes non seulement pour leur autorisation d'entrée, mais aussi pour la délivrance des cartes de séjour. La Commission a donc fait usage des pouvoirs qui lui sont conférés par le traité pour garantir le respect des dispositions de la directive.

La Commission souligne également les **obstacles à la libre circulation** pour les citoyens de l'Union se rendant dans un autre État membre, en raison de documents exigés par les autorités frontalières et les transporteurs aériens. En juin 2005, la Commission a invité tous les États membres à vérifier la conformité au droit communautaire de leur législation et des pratiques nationales. Après l'intervention de la Commission, ce secteur n'a globalement plus fait l'objet de nouvelles plaintes.

- **Droits électoraux** : en ce qui concerne les élections européennes, la Commission remarque un fléchissement de la participation aux élections européennes (45% en 2004, 50% en 1999 et 56% en 1994). On remarque toutefois une augmentation de la participation de citoyens de l'Union résidant dans un État membre autre que leur pays d'origine. Cette augmentation s'explique en grande partie par l'effort accompli par les États membres pour informer les citoyens de leurs droits. Toutefois, il y a moins de candidats à ces élections: 62 en 1999 contre 57 en 2004 (dont 3 ont été élus). En conséquence, la Commission a proposé de modifier la directive 93/109/CE par l'introduction de mesures moins lourdes pour les candidats. Des mesures ont également été prises par la Commission pour clarifier la situation des partis politiques européens. Aujourd'hui, 10 partis politiques de niveau européen bénéficient, en application de la réglementation européenne, d'un financement géré par le Parlement européen et le budget destiné aux partis politiques européens a été fixé à 10,4 Mios EUR.

- **Participation du citoyen européen à la vie politique dans son État de résidence** : pour garantir que le citoyen européen puisse exercer ses droits électoraux dans son État membre aux municipales et aux européennes, la Commission examine la législation des États membres dont le droit national n'autorise pas les citoyens de l'Union non nationaux à devenir membres d'un parti politique et/ou à fonder un parti politique. La Commission invitera les États membres concernés à éliminer ces restrictions. Les précédents rapports sur la citoyenneté ont également mis en lumière que de nombreux citoyens de l'Union sont préoccupés par le fait que, dans la plupart des États membres, les citoyens de l'Union non nationaux sont privés du droit de participer aux élections régionales ou nationales dans leur pays de résidence. La Commission invite dès lors les États membres à examiner cette question, afin d'encourager la participation des citoyens de l'Union à la vie politique de leur pays de résidence.

- **Protection diplomatique et consulaire** : l'acquis en matière de protection consulaire et diplomatique est très limité (en particulier, décision 95/553/CE concernant la protection des citoyens de l'Union par les représentations diplomatiques et consulaires, qui n'est entrée en vigueur qu'en 2002). Or, de plus en plus de citoyens européens se rendent dans un pays tiers ou y vivent. La représentation limitée des États membres dans les pays tiers (dans 107 pays sur 166 pays tiers, un maximum de 10 États membres sont représentés) ainsi que l'expérience acquise lors des récentes crises (tsunami en Asie, crise au Liban) ont montré qu'il y a encore des progrès à réaliser dans la coopération entre les autorités consulaires et diplomatiques. C'est pourquoi, la Commission a proposé un Livre vert sur la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'UE ([INI/2007/2196](#)) ainsi qu'un plan d'action pour la période 2007–2009 qui comprend une série de mesures destinées à renforcer cette protection.

- **Droit de pétition devant le Parlement européen et le Médiateur**: le PE reçoit de plus en plus de plaintes des citoyens (de 1.002 pétitions en 2004 à 1.021 en 2006). Entre un quart et un tiers des pétitions ont un lien avec des procédures d'infraction ou y donnent lieu. Des plaintes peuvent également être transmises au Médiateur européen pour des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires. Le Médiateur a également vu croître le nombre des plaintes, principalement en raison de l'adhésion des nouveaux États membres (jusqu'à 3.830 en 2006).

- **Application effective de la citoyenneté** : la Commission continue de recevoir de nombreuses questions en raison de violations des droits des citoyens, principalement en matière de libre circulation. À cet égard, le succès remporté par le réseau SOLVIT en 2002 mérite d'être mentionné (SOLVIT aide les citoyens et les entreprises de l'UE à trouver des solutions rapides et pragmatiques aux problèmes qu'ils rencontrent à cause d'une mauvaise application du droit communautaire par les administrations nationales, dans un délai de 10 semaines). Depuis sa création, le nombre de dossiers traités par SOLVIT est passé de 12 à 70 cas par mois. Le taux moyen de résolution est de 80% et le temps de traitement était d'environ 65 jours calendrier pour la période de 2004 à 2007. La plupart des plaintes (66%) sont introduites par des citoyens et concernent des questions de droit de séjour, de visa, de sécurité sociale, de reconnaissance des qualifications professionnelles et de fiscalité. SOLVIT enregistre de bons résultats, mais les États membres doivent doter leurs centres nationaux SOLVIT de suffisamment de personnel, ce qui n'est actuellement pas le cas dans près de la moitié des centres.

- **Droit fondamentaux** : la Commission insiste également sur le respect des droits consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union qui ne se limitent pas aux seuls droits des citoyens mais sont liés à la citoyenneté de l'Union : droits électoraux (articles 39 et 40), droit de libre circulation et de séjour (article 45) et droit à la protection diplomatique et consulaire (article 46). Elle souligne à cet égard l'impact du programme «Droits fondamentaux et citoyenneté» (voir [CNS/2005/0038](#)) qui donne un nouvel élan aux politiques européennes dans ce domaine. Elle se réjouit également de la mise en place définitive depuis le 1<sup>er</sup> mars 2007 d'une Agence des droits fondamentaux de l'UE qui aidera les institutions à favoriser le dialogue avec la société civile et permettra de sensibiliser le public aux droits fondamentaux européens.