

Natalia Korczak

Citoyenneté européenne : une protection renforcée des droits de l'homme ?

*Après avoir fait l'Europe, nous devons
faire maintenant des Européens*
Boguslaw Geremek

Introduction

« Les Roms, citoyens européens, devenus expulsables » titrait *Le Monde* du 22 mai 2008¹⁸¹. Cet article souligne l'ambiguïté de la notion de citoyenneté européenne et des droits politiques et sociaux qui y sont attachés. Le concept même de citoyenneté européenne fait l'objet de nombreuses critiques. Certaines relèvent le fait que l'Union Européenne n'est ni un Etat ni une Fédération d'Etats, elle est « un projet en évolution dont on est en droit de se demander s'il deviendra un jour un authentique espace civique »¹⁸². D'autres précisent que l'Europe n'a pas encore « d'identité véritable aux yeux de chacun de ses habitants, ils ne peuvent en être citoyens à part entière »¹⁸³. Enfin, il est souvent question du déficit démocratique dont souffrirait l'Union. Nous prenons le parti d'écartier, d'emblée, la question de l'existence ou non d'une citoyenneté européenne. Bien que les premiers pas de l'intégration européenne se soient portés sur le champ économique, par la création d'un marché commun ou encore, par la définition d'une politique monétaire, le cœur du projet était bel et bien de construire une Europe des citoyens. Cependant, le chemin vers la citoyenneté européenne fut long et l'idée ne se trouva matérialisée qu'en 1992 avec le traité de Maastricht.

Le concept de citoyenneté européenne est en fort développement actuellement¹⁸⁴. Cette innovation est le signe de la volonté de poursuivre

¹⁸¹ *Le Monde* du 22 mai 2008.

¹⁸² C. Clanet, *Construire une citoyenneté européenne*, Presse universitaire du Mirail, Toulouse 2007, p. 4.

¹⁸³ R. Georges, *Quelle école pour quelle citoyenneté?*, ESE, Paris 2000, p. 118.

¹⁸⁴ Nous devons différencier la notion de « citoyenneté européenne » de celle de « citoyenneté en Europe » le concept de citoyenneté européenne est considéré comme un concept relevant de la matière de l'Union européenne, tandis que la citoyenneté en Europe se rapporte seulement aux moyens d'obtenir la citoyenneté spécifique de chaque Etat membre voir – I. Savenco, *Brèves considérations concernant le lien Entre la citoyenneté nationale et La*

la construction européenne sur de nouvelles bases, la volonté d'associer désormais les citoyens à la construction européenne. Association qui passe tout à la fois par la défense de leurs droits que par le rappel de leurs devoirs¹⁸⁵. Deux liens directs peuvent être établis entre la citoyenneté et les droits de l'homme. Premièrement, la citoyenneté exige de ses titulaires le respect des droits d'autrui : la liberté du citoyen est limitée par les droits et la liberté de ses concitoyens. Deuxièmement, la citoyenneté s'exerce dans le cadre des droits de l'homme¹⁸⁶, car le fait d'être un citoyen qui bénéficie de certains droits et libertés renforce la protection de l'individu.

Nous posons alors la question, être citoyen européen contribue-t-il à la protection des droits de l'homme en Europe ? De quels droits et libertés bénéficient ces citoyens ? D'après une enquête menée en 2008 auprès des citoyens européens, à la question « Quelles sont les trois valeurs qui représentent le mieux l'Union européenne, parmi les suivantes ? » 37% ont répondu « les droits de l'homme ». Il existe donc pour les citoyens un lien fort entre l'appartenance à l'Union européenne et la protection des droits de l'homme.

Nous nous intéresserons plus loin au contenu de ces droits mais, pour l'instant, tentons de définir un peu mieux les contours de la citoyenneté européenne.

I Citoyen européen : un concept complexe et en développement

Définir la notion de la citoyenneté est une tâche difficile mais nécessaire car elle varie dans le temps et d'un Etat à un autre. D'autant plus complexe est la citoyenneté européenne qui se superpose à la citoyenneté nationale.

citoyenneté européenne, <http://www.juridica-danubius.ro/continut/arhiva/A42.pdf>.

¹⁸⁵ « Les devoirs sont difficiles à transposer comme tel dans l'ordre juridique communautaire » – voire L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L'Union Européenne*, Dalloz, Paris 2006, p. 627.

¹⁸⁶ Néanmoins il faut souligner la différence entre la citoyenneté et les droits de l'homme, car ces derniers sont attribués aux personnes en leur qualité d'être humain et quelle que soit leur nationalité, voir M. Martiniello, *La citoyenneté à l'aube du 21^e siècle. Questions et enjeux majeurs*, Les Editions de l'Université de Liège, 2000, p. 14.

En créant une citoyenneté européenne les chefs d'Etat et de gouvernement ont néanmoins mobilisé un symbole particulièrement fort qui consacre l'institutionnalisation d'une appartenance politique supranationale inédite et dont la portée dépasse le contenu formel de sa définition dans le traité de Maastricht¹⁸⁷.

Posons-nous quelques questions : pourquoi créer une citoyenneté européenne ? N'est-elle pas une menace pour la citoyenneté nationale ?

A. Problèmes de définition, une citoyenneté européenne indépendante ?

La citoyenneté européenne puise ses origines dans la citoyenneté nationale héritage de l'Antiquité. Le lien entre les deux est primordial.

I- Construction historique de la citoyenneté

La citoyenneté a toujours été attachée à la nation parce qu'elle s'exerce dans la cadre national qui lui a bâti ses bases culturelle et historique. Le mot citoyenneté vient du latin *civis*, mais la qualité de citoyen est une invention des cités grecques où la citoyenneté s'obtenait de manière héréditaire¹⁸⁸. En Grèce Antique et à Rome on parle d'une « nationalité limitée » car elle excluait les femmes et les esclaves de la vie politique¹⁸⁹. Cependant, on remarque une différence entre les cités grecques telle Athènes et Rome – une différence d'évolution. Au fur et à mesure de l'extension de son empire, Rome accorda à un nombre croissant d'individus le droit de cité. Ce phénomène est particulièrement visible dans l'édit de Caracalla (212 ap. J-C), par lequel tous les habitants de l'empire se voient reconnaître cette qualité. Ensuite, la notion de citoyenneté décline au Moyen-âge, elle est remplacée par celle de sujet du roi. La figure du « citoyen » renaît avec la Révolution Anglaise, notamment à travers l'œuvre de Thomas Hobbes, *Le citoyen ou les fondements de la politique*¹⁹⁰. L'étape cruciale dans le développement de la citoyenneté demeure la Révolution Française, porteuse des idées de liberté, d'égalité et de fraternité. La Révolution a finalement transformé

¹⁸⁷ E. Letourneur-Fabry, *Pour une citoyenneté européenne*, du 3 mars 2007, http://www.blogeurope.net/question_europe.php?num=sy-80.

¹⁸⁸ C. Mossé, *Dictionnaire de la civilisation grecque*, Editions Complexe, Paris 1997, p. 107.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ E. Kundera i M. Maciejewski (réd.), *Leksykon myślicieli politycznych i prawnych*, Beck, édition 2, Warszawa 2006, p. 195.

les sujets du roi en citoyens détenteurs de droits. La citoyenneté connaît deux étapes : les citoyens « actifs », majeurs, peuvent voter et se présenter aux élections en fonction de leur âge, les citoyens « passifs » disposent de plusieurs droits, mais pas de celui de voter ou d'être élu.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est considérée comme la source de la citoyenneté contemporaine¹⁹¹. Elle réalise la synthèse de deux discours. Le premier prend sa source dans la doctrine du droit naturel et conduit à l'affirmation des droits de l'homme. Ici on peut évoquer Jean-Jacques Rousseau pour qui le peuple est source et détenteur de souveraineté, c'est la « volonté générale » qui fait la légitimation du droit, mais d'après Rousseau, cette volonté n'est pas exprimé par la majorité, elle est intérieure à tout individu. D'où l'affirmation que l'égalité est une condition indispensable : tout individu doit être citoyen¹⁹². Le second discours s'impose lors des grands événements révolutionnaires avec l'exercice du droit de citoyen. En rédigeant la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les députés de l'Assemblée constituante ont tenté de les concilier.

La citoyenneté peut-elle être définie au niveau juridique ?¹⁹³ Le dictionnaire Larousse nous donne un début de piste : La citoyenneté est la « qualité de la personne disposant, dans une communauté politique donnée, de l'ensemble des droits civils et politiques »¹⁹⁴, quand au citoyen, c'est une « personne jouissant dans l'État dont il relève, des droits civils et politiques, et notamment du droit de vote (par opposition aux étrangers) »¹⁹⁵.

On peut également citer quelques définitions reconnues. Le sociologue T.H Marshall définit la citoyenneté comme « un statut légué aux membres d'une communauté. Tous ceux qui possèdent ce statut sont égaux devant les droits et devoirs qui sous-tendent le statut »¹⁹⁶. Pour

¹⁹¹ S. Bouhamama, « Petite histoire d'une grande idée », p. 32, in : *La Citoyenneté dans tous ses états*, L'Harmattan, Paris 1992.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ D'après Paul Oriol la citoyenneté n'a pas de la définition juridique, voir : P. Oriol, « La citoyenneté de l'Union Européenne : Pour qui ? », p. 164, in : *Citoyens d'Europe*, Licorne, Paris 2004.

¹⁹⁴ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/citoyennet%C3%A9>.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ T.H. Marshall, *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge 1950.

l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), « la citoyenneté, c'est une collection de droits et d'obligations qui donne aux individus une identité juridique formelle ». Selon la Loi sur la citoyenneté¹⁹⁷, en vigueur au Canada « la citoyenneté désigne le statut légal de citoyen d'une personne ».

Comme le montrent les définitions de l'UNESCO et du gouvernement du Canada, la citoyenneté fait principalement référence au statut et à l'identité juridique des personnes. La citoyenneté, au sens juridique, est un principe qui permet de doter l'individu d'une légitimité juridique, qui lui permet de devenir officiellement membre et citoyen d'un pays¹⁹⁸.

La citoyenneté confère des droits, mais impose aussi des devoirs. Parmi les devoirs, on peut parler de l'obligation de payer ses impôts, de respecter la loi ou de remplir ses obligations militaires. Le droit le plus important est le droit de vote, mais les citoyens bénéficient aussi des droits d'association, de manifester, de faire partie de la vie de la cité, etc.

2- Complémentarité et dépendance de la citoyenneté européenne vis-à-vis de la citoyenneté nationale

Aujourd'hui encore, la citoyenneté est très différente selon les Etats (l'acquisition de la citoyenneté est notamment régie par des diverses règles). Etre citoyen signifie également des droits différents ou différentes modalités de ces droits d'un pays à un autre (comme le droit de vote où l'âge de la majorité électorale est variable). Les institutions européennes ont essayé de comprendre cette hétérogénéité dans la citoyenneté européenne, fondée sur les valeurs communes aux Etats membres. La citoyenneté européenne est une idée politique car il n'existe pas un peuple européen, il n'y a pas une langue européenne mais une diversité de cultures¹⁹⁹.

On trouve cependant certaines similitudes car la citoyenneté européenne ressemble en partie à la citoyenneté de type classique²⁰⁰.

¹⁹⁷ L.C. 1985, chap. C-29.

¹⁹⁸ <http://www.fcfa.ca/index.cfm?Voir=sections&Id=7155&M=2355&RepertoireNo=-786718320>.

¹⁹⁹ D. Kugelmann, « Approche d'une identité citoyenne européenne (première partie) », p. 41, in : *Association Eveil, Construire sa citoyenneté*, L'Harmattan, Paris, 2004.

²⁰⁰ E. Regnault, « Mobilité ERASMUS. Citoyenneté européenne et inter-

Premièrement, elle recouvre un ensemble de droits et de libertés (comme la liberté de circulation des personnes, la liberté de travail, le droit de pétition auprès du Parlement européen). Le deuxième élément de la citoyenneté est la participation à la prise de décision, où on trouve le droit de participation aux élections municipales et européennes dans le pays de résidence. Notons une différence importante : comme nous l'avons déjà remarqué, la citoyenneté signifie non seulement des droits mais aussi des devoirs, or dans les traités européens nous ne trouvons aucune disposition concernant les devoirs communs. Les citoyens européens, par exemple, ne payent pas d'impôt direct à la Communauté, ils n'ont donc pas de devoirs civiques clairement définis²⁰¹.

Ce qui est caractéristique pour la citoyenneté européenne c'est le sentiment d'appartenir à une communauté qui dépasse les frontières nationales, et au sein de laquelle se développent des projets communs. Nous trouvons la définition du citoyen européen dans l'article 17 du traité Instituant la Communauté européenne énonçant qu' « Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité. » Cependant, les citoyens bénéficient également d'un certain nombre de droits fondamentaux qui découlent, mise à part les traités, de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des traditions constitutionnelles des États membres²⁰².

Comme nous l'avons vu, la citoyenneté de l'Union se superpose à la citoyenneté nationale. Toutefois à côté de cette complémentarité il y a une dépendance puisque avoir la nationalité d'un des États membres est une condition nécessaire pour pouvoir bénéficier des droits et des libertés réservés aux citoyens européennes²⁰³. La citoyenneté européenne,

culturalité » p. 254, in : C. Clanet, *op. cit.*

²⁰¹ E. Regnault, *op. cit.*, p. 245.

²⁰² D. Renau, D. Michel, *Le Citoyen européen, droits et devoirs*, Le droit au quotidien, Paris 2005, p. 8.

²⁰³ Comme A. Masson remarque : « Certes, certains États confèrent aux étrangers des droits politiques identiques à leur nationaux, mais ce n'est pas la règle générale », A. Masson, *Droit communautaire, droit institutionnel et droit matériel*, Manuels Lancier, Paris, p. 436.

attachée à la nationalité, obtient un caractère original, car elle s'acquière différemment selon les règles en vigueur dans les Etats membres²⁰⁴. De plus, il n'est pas possible à un ressortissant d'un pays extra-communautaire résidant dans l'UE d'en faire la demande, l'Union européenne n'ayant aucune compétence pour l'accorder. La définition de la nationalité demeurant la prérogative exclusive des Etats, ce sont eux, au final, qui décident qui est Européen et qui ne l'est pas. Cela pose le problème des ressortissants des Etats tiers qui vivent dans les limites territoriales d'un Etat membre de l'UE et qui ne peuvent pas bénéficier des mêmes droits que les citoyens européens. Une telle situation, créant une inégalité entre les habitants de l'UE peut mener à des tensions entre eux. Une des solutions possibles serait que l'Union puisse conférer la citoyenneté européenne aux ressortissants étrangers résidant sur son territoire²⁰⁵.

B. La nécessité d'une citoyenneté européenne

La notion de citoyenneté est présentée implicitement dans le traité de Maastricht²⁰⁶, cependant, elle puise ses origines bien avant 1992. C'est un concept dynamique qui est constamment amélioré par le droit communautaire. Malgré ce développement, on peut reprocher à la citoyenneté son ambiguïté et son existence purement juridique. Des critiques ont été faites également sur la passivité des citoyens européens – aujourd'hui, à la veille de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, nous espérons y trouver la solution à tous ces problèmes.

1- L'émergence du concept

Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier²⁰⁷ avait une profonde orientation politique : mettre un terme définitif aux affrontements franco-allemand (sans oublier d'autres projets politiques comme la Communauté de défense, qui n'a jamais vu le jour). Jean Monnet qui fut à l'origine de la déclaration Robert Schumann du 9 mai 1950 rêvait d'une Europe destinée aux peuples en déclarant « Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes ». L'idée était donc de construire une Europe dont les citoyens ne devraient pas craindre le

²⁰⁴ *Ibidem.*

²⁰⁵ I. Savenco, *op. cit.*

²⁰⁶ JOCE, n° C 191 du 29.06.1992.

²⁰⁷ Signé à Paris le 18 avril 1951.

lendemain et où la protection de l'individu soit assurée. Mais la construction européenne connaît ensuite un abandon progressif de l'objectif initial, elle est devenue de plus en plus technique²⁰⁸. En dépit de cet éloignement, nous pouvons distinguer une étape décisive dans la constitution de la citoyenneté – la première élection du Parlement européen au suffrage universel en 1979 où pour la première fois, tous les citoyens de l'Union européenne ont été invités à participer au processus de décision en élisant leurs députés. En conséquence, dans les années 80, il est devenu indispensable de rechercher le lien entre l'Europe et ses citoyens. Surtout, les décisions de la Cour de Justice ont pu constituer l'amorce d'une citoyenneté de l'Union. Dans son arrêt du 17 décembre 1980, la Cour a donné à la fonction publique une portée communautaire en instaurant un droit d'accès général à la fonction publique²⁰⁹. Cependant, on voit une vraie émergence du concept du citoyen à travers l'arrêt Cowan, du 2 février 1989²¹⁰. Il s'agissait d'un ressortissant britannique qui a été victime d'une agression violente à la sortie du métro, lors de son séjour à Paris. D'après la Cour, selon la construction de non-discrimination d'un destinataire de libre prestation des services (un touriste), Cowan avait droit à une indemnisation des victimes d'infraction²¹¹. Par la suite de cette jurisprudence, une politique du citoyen s'impose avec le développement d'une conscience et d'un désir d'appartenance à une communauté collective fondée sur les mêmes valeurs et les mêmes droits.

Les premières initiatives globales d'une politique du citoyen datent du Conseil de Fontainebleau en juin 1984²¹². Dans les conclusions nous trouverons des buts comme la volonté de renforcer et promouvoir l'identité de la Communauté auprès de ses citoyens et la création d'un comité *ad hoc* sur « l'Europe des citoyens » qui devait préparer ces

²⁰⁸ L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *op. cit.*, p. 628.

²⁰⁹ À l'exception des « emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et l'attribution de responsabilités pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat », CJCE, 17 décembre 1980, *Commission c/ Belgique*, aff. 149/79, Rec., p. 3881.

²¹⁰ CJCE, 2 février 1989, l'arrêt Cowan c/ Trésor public, aff. 186/87 Rec. 1989, p.195.

²¹¹ Même si d'après le gouvernement français, l'indemnisation concernait un droit constituant l'expression du principe de la solidarité nationale.

²¹² L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *op. cit.*, p. 629.

mesures²¹³.

Néanmoins, il va falloir attendre le traité de Maastricht pour que la citoyenneté européenne soit présentée implicitement dans le droit communautaire. Le traité reconnaît aux citoyens un nombre des droits. Certains sont nouveaux, d'autres ne font que réaffirmer des droits déjà consacrés. Au nombre des premiers, on compte la liberté de circulation des personnes, leur liberté de résidence ainsi que leur liberté de travail, dans l'Union européenne, le droit de pétition auprès du Parlement européen, le droit de plainte contre les institutions de l'Union européenne auprès du Médiateur européen. De plus, la protection diplomatique d'un Etat membre de l'Union peut désormais s'étendre à un ressortissant d'un autre Etat membre. Le traité d'Amsterdam de 1997 précise une question sensible : la citoyenneté européenne s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Elle complète les droits nationaux des citoyens des Etats membres par des droits spécifiques à l'Union européenne. Cette complémentarité rend plus tangible le sentiment d'appartenance du citoyen à l'Union. Le traité introduit aussi une disposition très importante – il est désormais possible de sanctionner les Etats qui ne respectent pas les règles fondamentales de l'Union européenne c'est-à-dire les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'Etat de droit (art 6 TUE, 1 et 2). L'Union doit par conséquent accorder certaines garanties à ses citoyens²¹⁴. Parmi les droits, on trouve l'interdiction de « toute discrimination exercée en raison de la nationalité » (art 12 CE), ou « fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » (art 13 CE)²¹⁵. L'Union contribue à la protection de la santé publique (art 152 CE) et des consommateurs (art 153 CE). En assurant la transparence, elle facilite pour « tout citoyen de l'Union ou toute personne physique ou morale résidents ou ayant son siège dans un Etat membre » le « droit aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission » (art 255 CE).

²¹³ Des symboles de l'UE comme le drapeau et hymne européen sont adoptés suite aux travaux du comité sur « l'Europe des citoyens » – voir BCE supplément 7-85.

²¹⁴ L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *op. cit.*, p. 639.

²¹⁵ L'article qui autorise le Conseil à prendre les mesures nécessaires en vue de combattre ces discriminations à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Un autre document très important dans la protection des citoyens est la Charte des droits fondamentaux qui crée un catalogue lisible des droits et des libertés reconnu aux citoyens de l'Union.

Les problèmes majeurs de la citoyenneté européenne d'avant le traité de Lisbonne était d'abord son manque de lisibilité et son éparpillement, car les droits du citoyen européen n'étaient pas rassemblés au sein d'un seul et même texte. Les articles 17 à 22 du traité instituant la Communauté européenne mentionnent uniquement les droits attachés à la seule qualité de citoyen européen – d'où le manque de lisibilité. L'autre problème était la question d'une meilleure assimilation des citoyens au projet européen. Les deux premières questions trouvent leur solution avec le traité de Lisbonne qui dote entre autre la Charte des Droits Fondamentaux d'une force juridiquement contraignante. En ce qui concerne le problème d'assimilation – le Parlement européen et le Conseil ont adopté une décision 1904/2006/CE du 12 décembre 2006, établissant, pour la période 2007-2013, le programme « L'Europe pour les citoyens » visant à promouvoir la citoyenneté européenne active²¹⁶.

2- Le traité de Lisbonne – vers une citoyenneté plus active

Le traité de Lisbonne constitue une nouvelle étape dans la définition de la citoyenneté européenne. Tout d'abord il renforce le principe de la complémentarité de la citoyenneté européenne envers la citoyenneté nationale. Il affirme clairement les droits qui en découlent. Ensuite, une innovation majeure du traité de Lisbonne réside dans l'instauration, à l'échelle de l'Union, d'un droit d'initiative populaire (art 11). Ce droit puise ses origines dans la démocratie directe qui prend en principe la forme d'un référendum d'initiative populaire²¹⁷. Néanmoins, l'initiative populaire est limitée, dans le sens où la Commission reste libre de donner suite ou non à une initiative citoyenne. L'exercice de ce droit n'entraîne pas l'organisation d'un référendum mais il prend la forme d'un projet d'acte législatif. Ensuite, le traité prévoit une création d'un corps volontaire européen d'aide humanitaire qui serait, pour ceux qui choisiront de l'accomplir, un acte fort de la citoyenneté européenne²¹⁸.

²¹⁶ JOCE L 378 du 27.12.2006, p. 32–40.

²¹⁷ F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *L'Europe du Traité de Lisbonne*, La documentation française, Paris 2008, p. 51.

²¹⁸ *Ibidem*.

Le traité donne de nouvelles garanties aux citoyens européens dans le domaine de la protection des droits de l'homme – le protocole 8 prévoit l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'Union dispose aussi désormais de son propre catalogue de droits compris dans la Charte des droits fondamentaux, qui passe du statut d'un document politique à un document juridique, dont tout citoyen pourra se prévaloir en cas de non-respect de l'un de ses droits. La Charte sera opposable non seulement aux institutions, organes et agences de l'Union, mais également aux Etats membres à chaque fois qu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE²¹⁹.

Le traité de Lisbonne ajoute une dimension participative à la démocratie représentative, dans son article 11 il est prévu que « Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union », aussi l'article 10, 3 stipule que « Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens ». Ces dispositions donnent aux citoyens européens une réelle possibilité de non seulement participer à la vie de l'Union mais d'avoir une vraie influence sur leurs droits et sur les décisions les concernant.

Enfin, l'institution qui représente directement les citoyens, le Parlement européen, voit ses pouvoirs étendus et accrus au sein du triangle institutionnel qu'il forme avec le Conseil et la Commission européenne. Paradoxalement, plus les pouvoirs du Parlement sont renforcés, moins les citoyens participent aux élections. Le Parlement (avec le Conseil) est désormais un véritable codétenteur du pouvoir législatif et budgétaire.

A côté du traité de Lisbonne, les institutions européennes lancent un programme « L'Europe pour les citoyens » qui vise à poursuivre les activités initiées avec le programme précédent « Citoyenneté ». Son but majeur est d'associer activement les citoyens au processus d'intégration européenne et de consolider le sentiment d'une identité européenne. Cette initiative cherche à encourager la coopération entre les citoyens et ses

²¹⁹ *Ibidem*. Il faut ici rappeler que suite aux négociations de traité de Lisbonne, La Pologne et le Royaume-Uni ont obtenu un statut dérogatoire concernant l'application de la Charte.

organisations dans un esprit de solidarité et de respect de la diversité.

Pourquoi l'Union tient-elle tellement à créer un esprit européen et des citoyens actifs ? Car une citoyenneté engagée et consciente de ses droits aide à renforcer la protection des individus. Dans un monde où les citoyens peuvent participer à la création de l'environnement qui les entoure, les droits de l'homme sont effectivement garantis.

II La citoyenneté effective à travers les droits garantis

La citoyenneté européenne s'exerce dans des domaines importants. D'une part, cette forme de citoyenneté « civique » met en avant la participation à la vie politique au niveau européen et national²²⁰. D'autre part, L'Union assure la protection de ses citoyens, leur sécurité et leur donne une possibilité de recours. Les droits de l'homme sont ainsi renforcés.

A. La Politique du citoyen comme un moyen de protection de l'individu

Nous déterminerons d'abord les droits dont jouissent les citoyens européens : certains, plus traditionnels, ont un caractère surtout économique, d'autres, sont plus politique ou apparaissent comme entièrement nouveaux. Ensuite, nous analyserons les droits politiques qui font la spécificité de la citoyenneté européenne.

L'existence d'un chapitre particulier, intitulé « citoyenneté », dans la Charte des droits fondamentaux nous paraît particulièrement intéressant. Même si les citoyens bénéficient des autres droits, les auteurs de ce texte ont voulu souligner la spécificité de la citoyenneté européenne et les droits qui s'y rattachent, c'est-à-dire, le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales (art 39 et 40), le droit à une bonne administration (art 41), le droit d'accès aux documents (art 42), le recours au médiateur (art 43), le droit de pétition (art 44), la liberté de circulation et de séjour (art 45), la protection diplomatique et consulaire (art 46).

I- Les droits attachés au statut du citoyen

Le préambule de la Charte des droits fondamentaux affirme que l'Union « se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ». Ce texte expose que l'UE

²²⁰ D. Kugelman, *op. cit.*, p. 42.

fait prévaloir la personne humaine « en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant le principe de liberté, de sécurité et de justice ». On peut donc parler de différents groupes de valeurs qui sont protégés par la Charte et qui sont classés en six chapitres : dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté et justice.

Les droits de l'homme « traditionnels » forment une partie importante des droits du citoyen. Ils relèvent soit de la première génération qui couvre les droits civils et politiques, soit de la deuxième génération comprenant les droits économiques, sociaux et culturels, soit enfin, de la troisième génération, les droits de solidarité. Ainsi, nous trouvons dans le texte de la Charte respectivement le droit à la vie (art 2), le droit de vote et d'éligibilité (art 39), l'interdiction de travail des enfants et la protection des jeunes au travail (art 32), le droit à l'éducation (art 14) ou encore la protection de l'environnement (art 37). Notre sujet nous amène à nous concentrer sur les droits qui font la particularité de la citoyenneté européenne.

Le droit de circuler librement sur le territoire des Etats membres même en dehors d'une activité professionnelle est un des droits réservés aux citoyens européens²²¹. Il est particulièrement significatif dans l'Union – qui est un espace ouvert sans frontières intérieures. Le traité de Maastricht stipule que « Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues »²²². A l'origine, le traité de Rome envisageait la libre circulation des personnes dans l'optique d'un projet d'intégration économique. Le premier bénéficiaire de ce droit à la libre circulation a donc été le travailleur migrant. A partir du début des années 90, la libre circulation a été étendue aux inactifs (retraités²²³ et étudiants²²⁴).

²²¹ Ce droit permet aussi à certains ressortissants des Etats tiers de circuler sous conditions : soit parce qu'ils sont membres de la famille d'un ressortissant de l'Union européenne, soit parce que leur Etat a conclu un accord avec la Communauté européenne.

²²² L'art. 8A du TUE.

²²³ La libre circulation des personnes à la retraite est régulée par la directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés ou non salariés ayant cessé leur activité professionnelle (JOCE JO L 180 du 13.7.1990, p. 28–29).

²²⁴ En matière de la libre circulation des étudiants il existe la directive 93/96/CEE

Cette liberté réalisée sur la base de l'article 39 TCE comporte plusieurs volets. Elle implique le droit de chercher un emploi sur le territoire d'un autre Etat membre, le droit d'y travailler, le droit de résider dans cet état membre afin d'y travailler, le droit d'y demeurer par la suite et enfin le droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne l'accès à l'emploi, les conditions de travail pouvant faciliter l'intégration du travailleur dans l'Etat membre d'accueil. Le paragraphe 2 de cet article implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. Le principe de reconnaissance mutuelle est aussi important pour les citoyens européens, surtout en matière de reconnaissance des diplômes ce qui facilite la libre circulation des ressortissants.

Le Parlement et le Conseil ont adopté une directive sur le droit des citoyens européens de circuler et de séjourner librement dans toute l'Union²²⁵, en rassemblant les mesures éparpillées dans le corpus législatif complexe qui gérait jusqu'à maintenant la matière. La directive a pour le but de réguler les conditions d'exercice du droit à la libre circulation et au séjour des citoyens de l'UE et des membres de leur famille, le droit de séjour permanent et certaines limitations. Un autre droit qui est caractéristique pour la citoyenneté européenne est le pouvoir de participation active et passive aux élections.

2- La participation des citoyens aux institutions communautaires

Les droits politiques sont spécifiques à la citoyenneté européenne. Le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence représente, depuis le traité de Maastricht, un élément constitutif et essentiel de la citoyenneté européenne. Le traité et la Charte des droits fondamentaux le

du Conseil, du 29 octobre 1993, relative au droit de séjour des étudiants (JOCE L 317/59 du 18.12.1993).

²²⁵ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil 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, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JOCE, L 229/35 du 29.6.2004).

consacrent comme un droit propre aux ressortissants des Etats membres. Le droit de vote et d'éligibilité relève d'un droit fondamental de participer à la vie publique (que nous retrouvons dans l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Notre analyse va se concentrer d'abord sur le droit de vote et ensuite sur le droit de se présenter aux élections.

Deux directives – 94/80/CE²²⁶ et 93/109/CE²²⁷ - fixent respectivement les modalités des élections municipales et du Parlement européen. Afin de pouvoir participer aux élections, le citoyen concerné doit faire une demande d'inscription sur la liste électorale de son État membre de résidence pour manifester son intérêt de voter. Pour leur part, les ressortissants communautaires doivent apporter les mêmes preuves que celles demandées à un électeur national²²⁸.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ainsi que la Cour de justice des Communautés européennes ont constaté que le droit de participer aux élections est un droit essentiel qui relève des droits de l'homme. En conséquence de quoi La CEDH a constaté la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (le droit de participer, par des élections, au choix du corps législatif) par le Royaume-Uni qui n'a pas organisé des élections au Parlement européen au Gibraltar²²⁹. Pour ce qui est des élections municipales le Royaume de Belgique se voit condamné faute de ne pas avoir transposé la directive 94/80/CE dans un délai imparti²³⁰. Cependant les citoyens ne profitent pas toujours des droits qui leurs sont conférés.

²²⁶ Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité (JOCE L 368 du 31.12.1994, p. 38–47).

²²⁷ Directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (JOCE L 329 du 30.12.1993, p. 34–38).

²²⁸ Dans les États membres où le vote est obligatoire, les électeurs communautaires qui se sont inscrits sur la liste électorale de leur État de résidence sont soumis à cette obligation.

²²⁹ L'affaire *Matthews c. Royaume-Uni* du 18 février 1999, Recueil des arrêts et des décisions 1999-I.

²³⁰ CJCE, l'arrêt *Commission c/ Belgique* du 9 juillet 1998, aff. C-323/97.

Le fort taux d'abstention qui a de nouveau marqué les élections européennes de 2009 (57% contre 54,53% en 2004) montre que les compétences du Parlement européen ne sont pas un facteur décisif qui détermine la participation des citoyens à ce scrutin. Cela peut s'expliquer par une lente européanisation des partis politiques et des campagnes électorales orientées vers des enjeux de politique nationale, sans aucun doute peu propices à l'organisation d'un espace public communautaire²³¹.

Le deuxième volet de la participation aux élections est l'éligibilité. Les deux directives, mentionnées plus haut, règlent aussi ce domaine. En ce qui concerne les élections municipales, les Etats membres peuvent réserver les fonctions de chef, adjoint, suppléant, membre du collège ou directeur de l'exécutif à leurs propres ressortissants. La directive 94/80/CE ne prohibe pas le double vote et la double candidature – c'est-à-dire le droit de voter et/ou d'être candidat à la fois dans une commune de l'État membre de résidence et dans une commune de l'État membre d'origine. Néanmoins, les Etats membres peuvent imposer certaines conditions, par exemple que la qualité d'élu municipal dans l'État membre de résidence soit incompatible avec les fonctions qui, bien qu'exercées dans d'autres États membres, sont équivalentes à celles qui entraînent une incompatibilité dans l'État membre de résidence. Les conditions d'éligibilité sont également régulées par les directives. Pour le candidat à l'élection municipale, la directive 94/80/CE laisse une possibilité de l'exclure quand il est déchu du droit d'éligibilité en vertu du droit de son État membre d'origine par l'effet d'une décision individuelle en matière civile ou pénale et quand il ne peut pas présenter une déclaration visée par l'article 9 de la directive²³². Concernant les élections au Parlement européen, la directive 93/109/CE met en place les conditions suivantes : la citoyenneté de l'Union, la résidence dans l'État membre du lieu de vote ou de candidature et la conformité aux dispositions de l'État de résidence relatives au droit de vote et d'éligibilité est applicable aux nationaux – ce qui relève du principe d'égalité entre électeurs nationaux et électeurs communautaires. De plus, les Etats membres sont obligés de mettre en place un système d'échange d'informations pour prévenir les doubles votes et candidatures.

²³¹ E. Letourneur-Fabry, *op. cit.*

²³² Déclaration de la nationalité et de résidence, déclaration de ne pas être déchu des droits d'éligibilité et – dans certains cas – une attestation des autorités administratives compétentes, présentation d'une carte d'identité, etc.

Malgré son étendu, le droit de participer aux élections reste un droit limité. Les deux directives prévoient des dispositions dérogatoires qui peuvent s'appliquer à l'égard des États où la proportion de citoyens de l'Union qui y résident sans en avoir la nationalité et qui ont atteint l'âge de voter représente plus de 20 % de l'électorat²³³.

B. Une protection efficace : la défense préalable et le recours

Au-delà des droits rattachés à la citoyenneté, l'Union européenne offre à ses citoyens une protection efficace. Cette protection recouvre deux volets. Le premier volet où l'Union européenne garanti à ses ressortissants certaines mesures ayant pour but de les défendre contre les abus ou de les aider. Le deuxième volet donne aux citoyens une possibilité d'agir quand il y a eu violation de leurs droits ou de leurs libertés.

1- La protection et la sécurité

Etre ressortissant de l'Union, c'est également bénéficier de sa protection qui recouvre plusieurs domaines comme la protection diplomatique et consulaire, la protection des consommateurs, la protection sociale ou encore la protection de l'environnement. L'Union européenne défend aussi ses citoyens contre les États²³⁴ et une administration nationale.

La protection diplomatique impose que tout citoyen de l'Union européenne se trouvant sur le territoire d'un État tiers où son État n'est pas représenté peut bénéficier de la protection diplomatique et consulaire aux conditions prévues par l'article 20 du traité instituant la Communauté européenne. La protection des citoyens de l'Union par les ambassades et consulats des États membres est un droit fondamental et effectif car en cas de violation du droit communautaire par un État membre, le citoyen peut soumettre une plainte auprès du Secrétariat général de la Commission européenne.

L'Union assure aussi la protection des citoyens contre une administration nationale car elle donne une possibilité à tout citoyen de s'adresser à la Commission européenne s'il estime qu'une administration

²³³ L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *op. cit.*, p. 633.

²³⁴ La possibilité de sanctionner les États qui ne respectent pas les règles fondamentales à l'Union introduit par le traité d'Amsterdam – l'art. 6 auquel nous avons déjà fait référence.

nationale, régionale ou locale n'a pas respecté ou mal appliqué ses droits. Le droit à la bonne administration²³⁵, par contre, est un droit nouveau, introduit dans la Charte des droits fondamentaux, qui est reconnu à "toute personne" entrant en relation avec l'administration de l'Union.

La protection de l'environnement est, depuis l'Acte unique européen²³⁶ et le traité de Maastricht, une des politiques en faveur des citoyens européens. L'Union applique des normes environ-nementales parmi les plus strictes au monde. Elles sont le fruit de décennies de travail et portent sur de nombreux domaines. Pour optimiser cette politique, l'Union européenne a créé l'Agence européenne de l'environnement²³⁷. L'Union se préoccupe aussi d'autres domaines touchants directement ses citoyens : la protection des consommateurs et la protection sociale. Les deux matières se caractérisent par une grande activité des institutions européennes qui veulent assurer un certain niveau de qualités des produits achetés et une qualité des conditions de travail. En matière de consommateurs il existe près de 2500²³⁸ actes juridiques et en matière de politique social, de travail et d'emploi plus de 3000²³⁹. Afin de mieux protéger les citoyens, les institutions ont créé de nombreux organes (comme le Comité des consommateurs²⁴⁰), agences (par exemple l'Agence européenne pour la sécurité et la santé des travailleurs²⁴¹) et

²³⁵ Le droit à une bonne administration correspond au souci d'égalité de traitement, conformément à la jurisprudence de la Cour, et au droit à un recours effectif (article 47 de la Charte) accompagné de droits qui s'y rattachent (droit d'être entendu et droit d'accès au dossier personnel) – plus sur : http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/charter/art41/default_fr.htm.

²³⁶ Signé en 1987.

²³⁷ Mise en place par le règlement (CEE) no 1210/90 du Conseil du 7 mai 1990 relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (JOCE, L 120 du 11.5.1990, p. 1) avec les modifications ultérieurs.

²³⁸ D'après EUR LEX : <http://eur-lex.europa.eu/Repview.do?rep=15>.

²³⁹ D'après EUR LEX : <http://eur-lex.europa.eu/Repview.do?rep=05>.

²⁴⁰ Décision de la Commission (2003/709/CE) portant création d'un groupe consultatif européen des consommateurs du 9 octobre 2003 (JOCE L 258/35 du 10.10.2003).

²⁴¹ Règlement (CE) n° 2062/94 du Conseil, du 18 juillet 1994, instituant une Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (JOCE L 216 du 20.8.1994, p. 1–8).

programmes (la lutte contre l'exclusion sociale²⁴²). Il semble important de mentionner aussi d'autres domaines de la protection, celle des renseignements à caractère personnel, celle des droits de propriété intellectuelle, celle de la santé ou encore celle de la lutte contre le racisme et la xénophobie²⁴³.

L'objectif pour l'UE est aussi de créer un espace commun, ouvert et sûr où la prospérité et la paix sont assurées²⁴⁴. Pour réaliser ce but l'Union a mis en place des politiques communes en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile et d'immigration ainsi que de prévention et de lutte contre toute forme de criminalité²⁴⁵. Un autre élément très important pour la protection des droits de l'homme est la création d'un véritable espace de justice, où tous les citoyens peuvent s'adresser aux tribunaux et aux autorités de tous les Etats membres comme ils le feraient dans leurs propres pays²⁴⁶. L'ensemble de ces aspects relèvent du deuxième et du troisième pilier de l'Union européenne.

Afin d'assurer cette sécurité l'Union doit agir à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. Le 14 juin 1990 dans une petite ville luxembourgeoise – Schengen – fut signé un accord qui avait pour but de supprimer les obstacles et contrôles aux frontières des Etats signataires²⁴⁷. La convention prévoyait plusieurs actions en vue de renforcer la coopération entre les Etats membres, surtout en matière de coopération judiciaire et policière, d'autres actions vise la lutte contre la drogue et le trafic d'armes, la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et les crimes à l'égard des enfants et la traite d'être humains. Dans ce but des

²⁴² Décision n o 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010) (JOCE, L 298 du 7.11.2008, p. 20–29).

²⁴³ Plus : D. Renou, D. Michel, *op.cit.*, pp. 44–58.

²⁴⁴ D. Renou, D. Michel, *op.cit.*, p. 59.

²⁴⁵ Comme le remarque Renou et Michel « ces politiques communes doivent reposer sur des principes qui soient à la fois clairs pour les citoyens européens et porteurs de garanties acceptables pour tous ceux qui cherchent protection dans l'UE ou souhaitent s'établir sur son territoire » – voir *ibidem*.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ La Belgique, Le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Allemagne et la France.

organismes comme EUROPOL²⁴⁸ ou EUROJUST²⁴⁹ on été créés.

2- Recours : élément actif de la citoyenneté européenne

Les citoyens ont également la possibilité de protéger activement leurs droits. Ainsi les habitants de l'UE ont le droit de pétition, le droit de saisir le Médiateur européen, le droit de déposer une plainte auprès de la Commission et le droit d'ester en justice.

Le droit de pétition initialement prévu par le règlement intérieur du Parlement européen a été inscrit dans le traité de Maastricht parmi les dispositions relatives à la citoyenneté européenne (art 194 CE) et ensuite repris par l'art 44 de la Charte des droits fondamentaux. Le droit de présenter une demande ou une doléance ne concerne pas uniquement les ressortissants des Etats membres car « Tous les citoyens de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statuaire dans un Etat membre a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyen ou personnes, une pétition au Parlement européen ». La pétition doit porter sur un sujet relevant des domaines d'activité de la Communauté qui concerne directement le pétitionnaire. Les citoyens européens peuvent contacter la Commission des Pétitions pour l'informer d'une violation d'une loi européenne concernant l'environnement, la protection des consommateurs, l'emploi et les politiques sociales. Le traité d'Amsterdam a apporté une importante innovation – désormais tout citoyen de l'Union peut interroger par écrit n'importe quelle institution européenne, le Comité des régions, le Comité économique et social ou le Médiateur, en écrivant dans une des langues officiels et recevoir une réponse dans la même langue²⁵⁰.

Les citoyens européens jouissent également d'une autre possibilité d'agir : le droit de déposer une plainte auprès du Conseil pour dénoncer le non-respect du droit communautaire. D'après le rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire²⁵¹,

²⁴⁸ EUROPOL est une agence créée un 1992 dans le cadre de la lute contre la criminalité organisée.

²⁴⁹ Eurojust a été institué par la décision du Conseil du 28 février 2002 afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité (JOCE L 63/1 du 6.3.2002).

²⁵⁰ D. Renou, D. Michel, *op. cit.*, p. 38.

²⁵¹ Commission des Communautés européennes, *Vingt-cinquième rapport annuel de la commission Sur le contrôle de l'application du droit communautaire*

les citoyens et les entreprises sont de plus en plus nombreux à déposer des plaintes concernant la violation de leurs droits. Pour qu'une plainte soit recevable, il faut qu'elle dénonce une violation du droit communautaire par un État membre et il faut qu'elle soit introduite auprès de la Commission européenne par simple lettre ou par courriel.

Sans doute un des organes le plus importants pour les citoyens européens est le Médiateur européen. Cette fonction a été introduite par le traité de Maastricht afin de recevoir les plaintes concernant la mauvaise administration²⁵² des institutions et organes de la Communauté européenne. Le Médiateur est élu par le Parlement européen pour un mandat renouvelable de cinq ans, qui correspond à la législature du Parlement. Le Médiateur mène généralement ses enquêtes sur la base de plaintes mais il peut également mener des enquêtes de sa propre initiative. Lorsque la plainte déposée est jugée recevable, le Médiateur contacte l'administration concernée et procède à une enquête. Afin de réaliser ses devoirs, le médiateur a accès aux dossiers des institutions et des organes communautaires, il peut également faire témoigner des fonctionnaires européens. Son rôle est donc très important, car il agit directement au nom des citoyens et il peut entreprendre des actions qui leurs sont impossibles.

Enfin, le droit d'ester en justice implique la possibilité pour tout citoyen de saisir un juge afin de faire respecter le droit communautaire²⁵³. Il s'agit donc de l'application directe du droit. La distinction entre norme « d'applicabilité directe » et norme « d'application directe » apparaît fondamentale. Est « directement applicable » la norme susceptible d'être « directement appliquée » sous certaines conditions. Les règlements et les décisions sont, par définition, « d'applicabilité directe ». Il en va de même pour les dispositions « inconditionnelles et suffisamment précises » des directives²⁵⁴ et des traités. Selon le Professeur Constantinesco, « une

(2007), Bruxelles, le 18.11.2008, COM(2008) 777 final.

²⁵² La mauvaise administration a lieu quand une institution n'agit pas conformément à la loi, ne respecte pas les principes de bonne administration, ou viole les droits de l'homme – à voir : <http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/ataglace.faces>.

²⁵³ Selon le cas donné il s'agira d'un juge national ou un juge de la Cours de justice des Communautés européennes.

²⁵⁴ CJCE, 26 janvier 1984, Clin-Midy/Belgique, aff. 301/82, Rec. p. 251, pt 29; CJCE, 7 juillet 1981, Rewe, aff. 158/80, p. 43.

obligation imposée aux Etats membres par le traité, juridiquement parfaite quant à son but, son contenu et son échéance, est immédiatement applicable parce que *self-sufficient*; avant de produire des effets en droit interne et avant d'atteindre les particuliers, cette obligation communautaire doit être exécutée, mise en œuvre ou transformée en droit interne par une action des états membres»²⁵⁵. La CJCE peut faire prévaloir le droit communautaire sur le droit national mais seulement dans le seul domaine des compétences communautaires²⁵⁶.

L'ensemble des droits mentionnés fait partie des droits de l'homme (et plus précisément des droits liés à l'accès à la justice) que nous pouvons trouver dans des nombreux textes visant la protection de l'individu.

Conclusion

Nous pouvons constater que l'Union contribue à la protection des droits de l'homme à travers la citoyenneté européenne. Néanmoins, ce concept, étant encore en voie de développement, il requiert des efforts constants de la part des organes de l'Union, des Etats membres et des citoyens eux-mêmes. Nous constatons que certains droits et mécanismes mis en place peuvent bénéficier seulement aux ressortissants européens (comme le droit de vote et d'éligibilité), et d'autres qui sont ouverts à « toute personne physique ou morale » (le droit de pétition ou le recours au Médiateur européen). Comme nous l'avons déjà constaté, l'application des droits destinés uniquement aux citoyens de 27 Etats membres peuvent mener à des inégalités et des conflits entre les citoyens européens et les ressortissants d'Etats tiers – il serait donc peut-être justifié d'accorder la citoyenneté européenne selon un critère de résidence.

Il reste beaucoup de questions ouvertes en la matière – surtout concernant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et sa contribution réelle à la citoyenneté européenne. L'autre question est de savoir quel est le futur de la citoyenneté active ? Dans certains domaines, nous observons une montée de l'activité (les plaintes déposées auprès de la Commission) et dans d'autres – comme les élections au Parlement européen – une baisse inquiétante. Malgré les efforts des autorités

²⁵⁵ L.-J. Contantinesco, *L'applicabilité directe dans le droit de la CEE*, Bruylant 1970, p. 159.

²⁵⁶ D. Renou, D. Michel, *op. cit.*, p. 41.

européennes la plupart des Européens estime être mal informés au pas informés du tout dans leurs droits. Cette méconnaissance se traduit par le sentiment qu'éprouvent certains d'un « déficit démocratique de l'Europe ». Cependant si on admet que l'Union européenne est une organisation internationale *sui generis*, c'est une organisation la plus démocratique au monde qui donne à ses ressortissants non seulement une protection et une garantie des droits mais aussi une possibilité d'agir soit eux-mêmes – comme c'est le cas lors du vote au Parlement européen (qui est l'unique parlement transnational élu directement par les citoyens dans le monde), soit via des organes spécialisés – comme le Médiateur européen. De même, il ne faut pas oublier que souvent les Etats et les institutions européennes ont donné une possibilité à leurs citoyens de se prononcer soit par la voie référendaire, soit par la voie parlementaire sur des questions clefs de l'Union, par exemple son aménagement ou ses compétences.

Au final, le futur de la citoyenneté européenne est loin d'être établi avec certitude. Néanmoins, ce concept intéressant ne mérite-t-il pas d'être défendu ?