



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 15.2.2008  
COM(2008) 85 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION**

**Cinquième rapport sur la citoyenneté de l'Union  
(1<sup>er</sup> mai 2004 – 30 juin 2007)**

**{SEC(2008) 197}**

## RAPPORT DE LA COMMISSION

### Cinquième rapport sur la citoyenneté de l'Union (1<sup>er</sup> mai 2004 – 30 juin 2007)

#### 1. INTRODUCTION

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<sup>1</sup>.

Le sondage sur la citoyenneté de l'Union<sup>2</sup> publié dans un Flash Eurobaromètre de 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.

Au cours des cinq dernières années, on a observé une bien meilleure prise de conscience chez les Européens de leur statut de citoyen de l'Union. 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.

La Commission place le citoyen au cœur de ses politiques; elle continuera à l'informer de ses droits et à faire en sorte qu'il puisse en tirer tout le parti possible dans l'ensemble de l'Union.

À son article 22, le traité instituant la Communauté européenne impose à la Commission de faire rapport, tous les trois ans, au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur l'application des dispositions de la deuxième partie du traité CE, qui traitent de la citoyenneté de l'Union. Ce cinquième 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 il s'interroge sur la nécessité de renforcer les droits accordés aux citoyens de l'Union.

Le rapport s'intéresse plus particulièrement 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

---

<sup>1</sup> Estimations d'Eurostat (voir annexe au présent rapport).

<sup>2</sup> Flash Eurobaromètre n° 213.

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.

## 2. CITOYENNETÉ DE L'UNION

### 2.1. Problèmes liés à l'acquisition et à la perte de la nationalité

Le traité CE dispose que toute personne ayant la nationalité d'un État membre est citoyen de l'Union et que la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas (article 17, paragraphe 1). La déclaration n° 2, annexée au traité UE, établit que 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, et la Cour européenne de Justice (CEJ) a confirmé que l'acquisition ou la perte de la nationalité relève de la compétence des États membres. La Commission a reçu un certain nombre de plaintes, de rapports d'ONG, de pétitions ainsi que de questions parlementaires se rapportant à des problèmes liés à l'acquisition ou à la perte de la nationalité dans certains États membres.

La Commission a notamment connaissance de questions concernant des personnes appartenant à la minorité russophone en **Estonie** et en **Lettonie**, qui sont considérées comme des «**non-citoyens**», et de la situation des «**personnes effacées**» en **Slovénie**. 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.

La Commission n'a pas compétence pour traiter de la question de l'acquisition ou de la perte de la nationalité. Toutefois, dans les limites de ses pouvoirs, la Commission s'est efforcée d'apporter des solutions à ce problème en promouvant l'intégration et en utilisant les instruments communautaires à sa disposition de manière à assurer l'application stricte par les États membres de la législation communautaire contre les discriminations.

### 2.2. L'accès à la citoyenneté de l'Union

La citoyenneté de l'Union s'obtient par l'acquisition de la nationalité d'un État membre. Sans remettre en cause la compétence exclusive des États membres en matière de législation sur la nationalité, le Conseil européen réuni à Tampere en 1999 avait «*fait sien l'objectif d'offrir aux ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis longtemps dans l'Union la possibilité d'obtenir la nationalité de l'État membre dans lequel ils résident*».

En 2004, le Conseil a ainsi adopté les **principes de base communs (PBC) pour l'intégration** en vue d'aider les États membres dans la formulation de leurs politiques d'intégration<sup>3</sup>. L'un de ces principes énonce que la participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques d'intégration favorise leur intégration. En 2005, la Commission a adopté un «**Programme commun pour l'intégration**» qui proposait des mesures visant à mettre en pratique les PBC<sup>4</sup>. Le programme faisait des suggestions telles que, au niveau national, l'élaboration de programmes nationaux de naturalisation et de préparation à la citoyenneté et, au niveau européen, la promotion de la recherche et du dialogue sur les questions identitaires et la citoyenneté. Le troisième rapport annuel sur la migration et

---

<sup>3</sup> Document 14615/04 du Conseil.

<sup>4</sup> COM (2005) 389.

l'intégration<sup>5</sup> confirme l'importance des différentes formes de citoyenneté participative pour l'intégration des ressortissants de pays tiers.

Les **conclusions du Conseil sur le renforcement des politiques d'intégration dans l'UE par la promotion de l'unité dans la diversité**, adoptées en juin 2007, invitent les États membres, avec le soutien de la Commission, à explorer et à clarifier les différentes conceptions de la participation et de la citoyenneté et à échanger les expériences relatives aux régimes de naturalisation.

### **2.3. Promouvoir la citoyenneté européenne**

Si l'on veut que les citoyens développent un sentiment de citoyenneté européenne et apportent tout leur soutien à l'intégration européenne, il importe de leur faire prendre pleinement conscience de leur citoyenneté européenne, de ses avantages et des droits et obligations qui en résultent. Des initiatives comme le **programme d'action communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active**<sup>6</sup>, mis en œuvre de 2004 à 2006, ainsi que le **programme «L'Europe pour les citoyens»**<sup>7</sup>, pour la période 2007-2013, dotent l'Union européenne d'importants instruments pour promouvoir la citoyenneté européenne active.

## **3. DROIT DE LIBRE CIRCULATION ET DE SÉJOUR**

### **3.1. Rapport sur les trois directives relatives au droit de séjour des citoyens de l'Union économiquement non actifs**

En avril 2006, la Commission a adopté son troisième rapport<sup>8</sup> sur l'application des trois directives<sup>9</sup> relatives au droit de séjour des citoyens de l'Union qui sont étudiants, économiquement non actifs ou retraités, couvrant la période de 2003 à 2005.

### **3.2. Directive 2004/38/CE: renforcement de la citoyenneté**

L'événement le plus important dans ce domaine 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. La directive

- codifie dans un seul et même instrument le corpus législatif complexe et l'abondante jurisprudence de la CEJ et instaure un régime juridique unique dans le cadre de la citoyenneté,
- facilite l'exercice du droit de séjour en simplifiant les conditions et formalités à remplir (par exemple, en supprimant le système des permis de séjour pour les citoyens de l'Union),

---

<sup>5</sup> COM(2007) 512.

<sup>6</sup> Décision 2004/100/CE du Conseil du 26 janvier 2004.

<sup>7</sup> Décision n° 1904/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 établissant, pour la période 2007-2013, le programme «L'Europe pour les citoyens» visant à promouvoir la citoyenneté européenne active.

<sup>8</sup> COM(2006) 156 final.

<sup>9</sup> Directives 93/96, 90/364 et 90/365, abrogées par la directive 2004/38.

- renforce les droits des membres de la famille (par exemple, en étendant aux partenaires enregistrés le droit au regroupement familial),
- introduit un droit de séjour permanent sans conditions après une résidence légale et ininterrompue de cinq ans dans l'État membre d'accueil et
- instaure une protection renforcée contre l'éloignement de citoyens de l'Union et des membres de leur famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Les citoyens ne seront en mesure d'exercer pleinement leurs droits renforcés que s'ils en sont bien informés. Le guide intitulé «**Comment tirer le meilleur profit de la directive 2004/38/CE**» a pour objectif de familiariser les citoyens de l'Union avec la législation, en la traduisant dans un langage plus convivial<sup>10</sup>. Plus de 16 000 exemplaires en dix-neuf langues ont été distribués dans l'ensemble de l'Union européenne.

Le **contrôle de l'application correcte de la directive** constitue une priorité absolue pour la Commission<sup>11</sup>. Entre juin 2006 et février 2007, dix-neuf **procédures d'infraction** ont été engagées pour **non-communication** des mesures nationales d'exécution: en juin 2007, quinze procédures étaient ouvertes et la Cour de justice avait été saisie de quatre d'entre elles. En 2007, la Commission a lancé une étude de **la conformité des mesures de transposition**. Certains secteurs qui posent problème par l'application incorrecte de la directive ont toutefois déjà été identifiés grâce aux plaintes individuelles, aux pétitions et aux questions au Parlement européen.

**Les membres de la famille, qui sont ressortissants de pays tiers**, continuent à rencontrer des problèmes non seulement pour leur autorisation d'entrée, mais aussi pour la délivrance des cartes de séjour. Ils bénéficient du droit de séjour auprès des citoyens de l'Union sur la seule base du lien familial, mais certains États membres leur demandent de présenter des documents ou de se soumettre à des procédures non autorisées par la directive. La Commission a fait usage des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 226 CE, et elle continuera de le faire, afin de garantir le respect des dispositions de la directive.

De nombreuses plaintes concernent les obstacles à la libre circulation que les citoyens de l'Union se rendant dans un autre État membre rencontrent à cause des **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, y compris les règles et règlements appliqués par et aux transporteurs aériens. Après l'intervention de la Commission, ce secteur particulier n'a globalement plus fait l'objet d'autres plaintes.

Dans **une série d'arrêts**<sup>12</sup>, la Cour européenne de justice a rappelé que l'article 18 CE accorde le droit de séjourner dans un État membre directement à tout citoyen européen et elle a souligné la nécessité d'interpréter le droit de libre circulation à la lumière des droits

---

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/frattini/doc/guide\\_2004\\_38\\_ec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/guide_2004_38_ec_en.pdf)

<sup>11</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour l'année 2005 (COM(2006) 333 final).

<sup>12</sup> Voir, entre autres, les affaires C-200/02, Chen, C-215/03, Oulane, C-157/03, Commission/Espagne, C-503/03, Commission/Espagne, C-258/04, Ioannidis, C-1/05, Jia, C-50/06, Commission/Pays-Bas.

fondamentaux, et notamment du droit à la protection de la vie familiale, et du principe de proportionnalité.

### 3.3. Dispositions transitoires en matière de libre circulation des travailleurs

Des **dispositions transitoires pour une durée maximale de sept ans**, en trois phases distinctes, sont actuellement appliquées aux ressortissants de huit États membres ayant adhéré à l'Union le 1<sup>er</sup> mai 2004<sup>13</sup> (UE-8) et aux ressortissants bulgares et roumains après l'adhésion de leur pays le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Dès mai 2007, neuf *des quinze* États membres<sup>14</sup> avaient ouvert leur marché du travail aux ressortissants des États membres de l'UE-8 et dix *des vingt-cinq* États membres avaient ouvert leur marché du travail aux ressortissants roumains et bulgares<sup>15</sup>. D'autres États membres limitent par des lois nationales l'accès de travailleurs provenant de ces pays en appliquant un régime de permis de travail, même si c'est avec des modifications et des procédures simplifiées.

La Commission a présenté un **rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires**<sup>16</sup> en 2006. Elle y concluait que les flux de mobilité avaient été très limités et constatait qu'ils avaient eu des effets positifs sur les économies des États membres de l'UE-15. La Commission recommande d'examiner attentivement s'il convient de maintenir les restrictions, en fonction de la situation de leur marché du travail et à la lumière du rapport.

### 3.4. Autres questions

En **Suisse** aussi, de nombreux citoyens européens ont profité de la possibilité de bénéficier de droits à la libre circulation comparables à ceux en vigueur dans l'UE, en vertu de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes<sup>17</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007, les citoyens de l'Union originaires des pays de l'UE-15, de Chypre et de Malte peuvent se rendre en Suisse pour y résider, sans aucune restriction. Des négociations sont en cours en vue d'adapter l'accord EEE de manière à appliquer la directive 2004/38/CE aux États membres de l'AELE (Islande, Liechtenstein et Norvège).

S'agissant de la question du **rapatriement de la dépouille des personnes décédées**, qui a été soulevée à plusieurs reprises par le PE et dans le 4<sup>ème</sup> rapport sur la citoyenneté, la Commission fait observer que les services des pompes funèbres sont inclus dans le champ d'application de la directive relative aux services dans le marché intérieur (**directive 2006/123/CE**). Même s'il ne s'agit pas de dispositions régissant le rapatriement des dépouilles dans l'ensemble de l'UE, les prestataires de ces services pourront exercer plus facilement leurs activités au-delà de la frontière.

---

<sup>13</sup> Sauf Chypre et Malte.

<sup>14</sup> Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

<sup>15</sup> Chypre, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie et Suède.

<sup>16</sup> COM(2006) 48 final.

<sup>17</sup> JO L 114 du 20.4.2002.

## 4. DROITS ÉLECTORAUX

### 4.1. Rapport sur les élections européennes de 2004 et préparation des élections de 2009

En décembre 2006, la Commission a adopté un **rapport sur les élections européennes de 2004**<sup>18</sup>. Alors que la tendance générale marque un fléchissement de la participation aux élections européennes (45 % en 2004, 50 % en 1999 et 56 % en 1994), on peut noter une augmentation dans la participation de citoyens de l'Union résidant dans un État membre autre que leur pays d'origine. Plus d'un million de citoyens de l'Union se sont inscrits pour voter dans leur pays de résidence en 2004, soit près de 12 %, alors que ce taux était de 5,9 % en 1994 et de 9 % en 1999. Cette **augmentation** s'explique par la plus grande mobilité des citoyens au sein de l'Union et par l'effort accompli par les États membres pour informer les citoyens sur leurs droits. Toutefois, **il y a moins de candidats à ces élections**: 62 en 1999 contre 57 en 2004 (dont trois ont été élus). Parmi les raisons possibles du faible nombre des candidats non nationaux, il y a la lourde procédure prévue actuellement dans la directive 93/109/CE<sup>19</sup> pour le dépôt des candidatures.

Afin d'apporter une solution aux problèmes recensés dans le rapport, la Commission a proposé de modifier la directive 93/109/CE par l'introduction de **mesures moins lourdes pour les candidats et pour les États membres** tout en offrant les garanties nécessaires contre les abus<sup>20</sup>.

### 4.2. Évolution de la jurisprudence

Dans ses arrêts du 12 septembre 2006<sup>21</sup>, la Cour de justice a souligné qu'en l'état actuel du droit communautaire, il relève des États membres de régir les aspects non harmonisés à l'échelon communautaire de la procédure électorale relative aux élections européennes et, notamment, de déterminer quels sont les titulaires du droit de vote et d'éligibilité. Néanmoins, ce faisant, ils sont tenus de respecter le droit communautaire, y compris ses principes généraux. Cela permet de prévenir toute différence de traitement entre des nationaux se trouvant dans des situations comparables, sauf si la différence se justifie objectivement.

### 4.3. Partis politiques européens

En juin 2007, la Commission a adopté une proposition visant à autoriser la constitution de fondations politiques européennes. La proposition modifie le règlement (CE) n° 2004/2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen. Elle est fondée sur l'article 191 CE qui reconnaît l'importance des partis politiques au niveau européen comme facteur d'intégration, contribuant à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens européens. Au total, dix partis politiques de niveau européen bénéficient, en application du règlement, d'un financement géré par le PE.

---

<sup>18</sup> COM(2006) 790 - Communication de la Commission - Élections européennes de 2004 - Rapport de la Commission sur la participation des citoyens de l'Union européenne aux élections dans l'État membre de résidence (directive 93/109/CE) et sur les modalités électorales (décision 76/787/CE, modifiée par la décision 2002/772/CE, Euratom).

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> COM (2006) 791.

<sup>21</sup> Affaires C-145/04, Espagne/Royaume-Uni, et C-300/04, Eman et Sevinger.

Le budget destiné aux partis politiques de niveau européen a été fixé à 10,4 millions d'euros en 2007.

#### **4.4. Participation effective 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 de résidence lors des élections municipales et européennes, dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux, la Commission examine actuellement 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**. En effet, interdire à un citoyen de l'Union de fonder un parti ou d'en devenir membre dans son État membre de résidence pourrait l'empêcher d'exercer effectivement son droit d'éligibilité. La Commission invitera les États membres concernés à éliminer ces restrictions et si nécessaire, elle exercera ses pouvoirs au titre de l'article 226 CE.

Les précédents rapports sur la citoyenneté ont 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. Cette préoccupation des citoyens a été confirmée par les questions récurrentes au PE ainsi que par la correspondance avec le public durant la période couverte par le rapport. La Commission invite 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.

#### **4.5. Droits électoraux dans les élections municipales**

Enfin, s'agissant des droits électoraux dans les élections municipales, la directive 94/80/CE a été adaptée par la directive 2006/106/CE, qui a ajouté une référence aux collectivités locales de base des nouveaux États membres.

### **5. PROTECTION DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE**

L'acquis en matière de protection consulaire et diplomatique est très limité. Outre la décision 96/409/PESC concernant l'établissement d'un titre de voyage provisoire, il s'agit de la **décision 95/553/CE concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires**, qui n'est entrée en vigueur qu'en mai 2002 à cause des procédures législatives très lourdes requises pour son adoption dans les États membres.

Or, de plus en plus de citoyens européens se rendent dans un pays tiers ou y vivent. Eurostat<sup>22</sup> a estimé à environ 80 millions le nombre de voyages effectués en 2005 vers des destinations en dehors de l'UE. La moitié des citoyens de l'Union prévoient de se rendre dans un pays tiers au cours des trois prochaines années<sup>23</sup>. La **représentation limitée des États membres** dans les pays tiers (dans 107 pays sur 166 pays tiers, un maximum de dix États membres sont représentés) ainsi que l'expérience acquise lors des récentes crises (à savoir, le tsunami en

---

<sup>22</sup> Base de données relative à la population, partie consacrée au tourisme. Les données incluent les vacances et les voyages d'affaires de plus d'un jour en 2005.

<sup>23</sup> Eurobaromètre n° 118 de juillet 2006.

Asie et la crise au Liban) ont montré qu'il y a **encore des progrès à réaliser** dans la coopération entre les autorités consulaires et diplomatiques.

Après l'adoption, le 28 novembre 2006, de son **Livre vert sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers**<sup>24</sup>, elle a donc présenté un **plan d'action pour la période 2007–2009**<sup>25</sup>, qui comprend une série de mesures destinées à renforcer cette protection ainsi qu'une **recommandation** aux États membres d'inclure le texte de l'article 20 dans les passeports<sup>26</sup>.

## 6. LE DROIT DE PÉTITION DEVANT LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE DROIT DE S'ADRESSER AU MÉDIATEUR

Les citoyens de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre, ont le **droit de pétition devant le PE** sur tout sujet relevant des domaines d'activités de la Communauté européenne et concernant directement le pétitionnaire (articles 21 et 194 CE). Le PE a reçu 1 002 pétitions en 2004 (dont 623 étaient recevables), 1 032 pétitions en 2005 (628 recevables) et 1 021 pétitions en 2006 (667 recevables). 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 (articles 21 et 195 CE). Le médiateur a vu croître le nombre de plaintes, principalement en raison de l'adhésion des nouveaux États membres: 3 726 plaintes ont été reçues en 2004, 3 920 en 2005 et 3 830 en 2006. Une grande majorité des plaintes ne relève pas de la compétence du médiateur ou doit être jugée irrecevable alors que la plupart d'entre elles (une moyenne de 94,5 % pour la période de 2004 à 2006) est envoyée par des particuliers<sup>27</sup>.

Par la **décision 2005/46**, le PE a confié un second mandat de médiateur européen à M. Diamandouros, à partir du 11 janvier 2005.

## 7. ÉGALITÉ DE TRAITEMENT FONDÉE SUR LA NATIONALITÉ

Durant la période de référence, la Cour européenne de justice a rendu plusieurs arrêts<sup>28</sup> importants dans ce domaine. Elle a rappelé que le **statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres** permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique, et qu'un citoyen de l'Union qui réside légalement sur le territoire de l'État membre d'accueil peut se prévaloir de l'article 12 CE dans toutes les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit communautaire, notamment celles relevant de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres.

Le droit à l'égalité de traitement a encore été précisé par la **directive 2004/38/CE**. Son article 24, paragraphe 2, autorise deux exceptions à cette règle: pendant les trois premiers

---

<sup>24</sup> COM(2006) 712.

<sup>25</sup> COM(2007) 767 final.

<sup>26</sup> C(2007) 5841 final.

<sup>27</sup> Les rapports annuels du médiateur européen sont disponibles sur le site <http://www.ombudsman.europa.eu/report/fr/default.htm>

<sup>28</sup> Voir notamment les affaires C-456/02, Trojani, et C-209/03, Bidar.

mois de séjour, ou pendant une période plus longue pour les demandeurs d'emploi, l'État membre n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale à des citoyens de l'Union autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille. De même, l'État membre d'accueil n'est pas tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études sous la forme de bourses d'études ou de prêts.

Dans l'affaire *Garcia Avello*<sup>29</sup>, la Cour de justice a estimé que les articles 12 et 17 CE s'opposent à ce que l'autorité nationale refuse de donner une suite favorable à une demande de changement de nom pour des enfants mineurs citoyens de l'Union et disposant de la double nationalité, alors que cette demande a pour objet que ces enfants puissent porter le nom dont ils seraient titulaires en vertu du droit et de la tradition du second État membre dont ils ont la nationalité. La Commission a examiné les mesures adoptées par les États membres en vue de se conformer à l'arrêt et elle a ensuite ouvert trois procédures d'infraction entre octobre 2005 et 2006.

## 8. APPLICATION EFFECTIVE DES DROITS DU CITOYEN

Le courrier reçu des citoyens constitue un moyen essentiel de détecter les infractions au droit communautaire commises par les États membres. La Commission continue de recevoir de nombreuses questions en raison de violations alléguées de leurs droits et notamment du droit à la libre circulation. Alors que les droits de libre circulation et de séjour représentent peut-être les deux droits les plus tangibles parmi ceux dont disposent les citoyens de l'Union, la multitude d'autorités nationales susceptibles de limiter leur exercice effectif (gardes-frontières, services d'immigration, conseils locaux, etc.) signifie que la mise en œuvre du droit communautaire est souvent inégale dans l'ensemble de l'UE.

À cet égard, le succès remporté par le réseau SOLVIT<sup>30</sup> mis en place par la Commission et les États membres en juillet 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 dix semaines. Des centres SOLVIT ont été créés dans l'ensemble des 27 États membres ainsi qu'en Islande, au Liechtenstein et en Norvège. Tous les centres font partie des administrations nationales et la Commission contrôle et facilite le travail du réseau.

Depuis sa création, le nombre de dossiers traités par SOLVIT est passé de 12 à 70 nouveaux 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.

Tout en continuant de surveiller l'application uniforme du droit communautaire par les États membres et de faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 226 CE pour inciter les États membres à s'y conformer le plus rapidement possible, la Commission encouragera

---

<sup>29</sup> C-148/02.

<sup>30</sup> Voir: <http://ec.europa.eu/solvit> et le rapport annuel SOLVIT ( SEC (2007)585).

des mécanismes alternatifs, qui peuvent se révéler particulièrement efficaces, fructueux et moins lourds pour régler les différends et résoudre les problèmes des citoyens.

## 9. CITOYENNETÉ ET DROITS FONDAMENTAUX

La Commission place les droits fondamentaux au cœur de toutes ses politiques. Depuis 2004, dans ce cadre, le **groupe de Commissaires «Droits fondamentaux, lutte contre la discrimination et égalité des chances»** donne des orientations politiques et veille à la cohérence des initiatives de la Commission dans ces domaines ainsi que sur le plan de l'intégration sociale des groupes minoritaires.

La plupart des droits consacrés dans la **charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** ne se limitent pas aux citoyens de l'Union, mais certains droits sont liés à la citoyenneté de l'Union, à savoir les droits électoraux (articles 39 et 40), le droit de libre circulation et de séjour (article 45) et le droit à la protection diplomatique et consulaire (article 46).

### 9.1. Le programme «Droits fondamentaux et citoyenneté» pour la période 2007-2013

En matière de citoyenneté, le Conseil a créé un instrument capital en adoptant, le 19 avril 2007, la **décision 2007/252/CE établissant pour la période 2007-2013**, dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice», le **programme spécifique «Droits fondamentaux et citoyenneté»**<sup>31</sup>. Le programme donne un nouvel élan aux politiques européennes en matière de droits fondamentaux et de citoyenneté car un de ses principaux objectifs est de promouvoir l'émergence d'une société européenne fondée sur le respect des droits fondamentaux, y compris des droits découlant de la citoyenneté de l'Union. Le financement communautaire au titre du programme peut se faire par l'octroi d'une subvention ou l'attribution d'un marché public.

### 9.2. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a été instituée le 1<sup>er</sup> mars 2007<sup>32</sup> et a remplacé l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. L'Agence a pour objectif de fournir aux institutions compétentes de la Communauté, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux. Elle a trois grandes missions: collecter, analyser et diffuser des informations et des données pertinentes, formuler et publier des avis et des rapports, et favoriser le dialogue avec la société civile, afin de sensibiliser le grand public aux droits fondamentaux.

---

<sup>31</sup> JO L 110 du 27.4.2007, p. 33, rectificatif au JO L 141 du 2.6.2007, p. 83.

<sup>32</sup> Règlement (CE) n° 168/2007 du 15 février 2007.