



College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

European Legal Studies
Etudes Européennes Juridiques

RESEARCH PAPERS IN LAW

1/2006

Dominik Hanf

Le développement de la citoyenneté de l'Union européenne

© *Dominik Hanf, 2006*

Le développement de la citoyenneté de l'Union européenne

Dominik Hanf¹

Peu de notions ont reçu, au fil du temps, une signification et une portée aussi variées que celle de citoyenneté. En effet, cette diversité ne s'explique pas seulement par les particularités, souvent importantes, du contexte historique et politique dans lequel ce concept est analysé. Il semble que la notion même connaisse des interprétations divergentes, notamment lorsque l'on compare l'approche politique avec l'approche juridique. Il est donc peu étonnant que la notion de citoyenneté de l'Union européenne, formellement inscrite dans la « charte constitutionnelle » de l'Union par le traité de Maastricht, ait été interprétée de manière - et suscité des attentes - différentes.

Cette note introductive poursuit l'objectif modeste d'exposer brièvement la notion de citoyenneté telle qu'elle est inscrite dans les traités de base de l'Union européenne ainsi que son évolution dans le droit de l'Union.

I. L'évolution du concept de citoyenneté de l'Union au sein des traités fondamentaux

Les traités fondateurs ne faisant pas allusion à la citoyenneté, cette notion fut avancée, dès les années soixante, par la doctrine allemande à la recherche d'un concept capable de décrire le statut des individus en vertu du droit communautaire.² Selon cette lecture, le *Marktbürger*, le citoyen exerçant des activités économiques (transfrontalières), s'est vu attribué, par le traité de

¹ Dr. iur. (Mayence), Docteur en droit (Liège). Professeur de droit européen au Collège d'Europe (Bruges et Varsovie). L'auteur a bénéficié du support du programme de recherche Pôle d'attraction interuniversitaire (PAI) « droit de l'intégration européenne: dimension interne et dimension externe » financé par le gouvernement fédéral belge et mis en œuvre par les instituts européens des universités de Liège, Gand, Bruxelles (ULB) et de l'Institut d'Études Politiques (Paris). L'auteur tient à remercier ELISE MUIR, assistante académique attachée au département d'études juridiques du Collège d'Europe, pour la relecture et la révision linguistique de ce texte.

² IPSEN, H.P. et NICOLAYSEN, G., « Haager Kongress für Europarecht und Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts », *Neue Juristische Wochenschrift*, 1964, p.339; GRABITZ, E., « Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft », Europa-Union, Köln, 1970).

Rome et les règles adoptées en application de celui-ci, une « citoyenneté de marché » (*Marktbürgerschaft*). Cette citoyenneté se définit par l'ensemble des droits subjectifs - surtout celui de libre circulation et, de manière plus générale, de non-discrimination sur base de la nationalité - que l'individu peut faire prévaloir contre l'Etat membre d'accueil et, dans certains cas, également contre l'Etat dont il est ressortissant.³

La notion de « citoyenneté de marché » était donc essentiellement descriptive. Elle faisait toutefois clairement apparaître le caractère novateur du droit communautaire. Ce dernier accorde, directement, à une certaine catégorie d'individus des droits, étendus et fondamentaux pour l'exercice d'une activité économique transfrontalière, que les Etats membres sont, en principe, tenus de respecter. Bien que ce nouveau statut accordé par le droit communautaire soit essentiellement de nature économique, l'introduction de la notion de citoyenneté souligne bien le « saut qualitatif » que l'ordre juridique supranational a pu faire par rapport au droit international classique.

En outre, l'introduction de la notion de citoyenneté, décrivant un statut défini par l'attribution d'un ensemble de droits limités et essentiellement réservés au *homo economicus*, présentait l'avantage d'indiquer que des droits de nature économique ne sont pas politiquement « neutres ». Elle impliquait ainsi, en conformité avec les intentions des pères fondateurs, que le statut du « citoyen de marché » avait, comme la Communauté en général, vocation à évoluer davantage.⁴

Il est donc peu surprenant que de nombreux efforts aient été entrepris afin d'étendre la « citoyenneté de marché » à des domaines politiques. La transformation de l'Assemblée parlementaire, progressivement dotée de pouvoirs de décision importants en matière budgétaire, en Parlement,

³ A ces droits s'ajoutent les droits fondamentaux tels que développés par la Cour de justice en tant que « principes généraux communs aux Etats membres » depuis l'arrêt *Stauder* du 12 novembre 1969 (Affaire 29/69, *Rec.* p.419), interprétation également inspirée par la CEDH et formellement approuvée par le traité de Maastricht (article 6 UE).

⁴ A titre d'exemple, rappelons que l'article 138.3 du traité de Rome envisageait déjà la possibilité des élections directes aux Parlement (d'ailleurs déjà réclamée par l'Assemblée parlementaire de la CECA).

moyennant l'introduction d'élections directes,⁵ a certainement été la réforme majeure des années soixante-dix.⁶ Dans les années quatre-vingt, l'on remarquera les travaux du groupe Spinelli⁷ ainsi que ceux d'un groupe de travail présidé par M. ADONNINO⁸ qui ont ensuite inspirés un rapport de la Commission consacré à l'Europe des citoyens.⁹ L'élément le plus important que l'on retient de ces initiatives politiques est l'idée d'accorder aux citoyens communautaires des droits spéciaux, notamment le droit de vote actif et passif aux élections au Parlement européen - mais également pour les élections nationales au niveau communal¹⁰ - dans le pays de résidence, un renforcement du droit de pétition ainsi que l'introduction d'un médiateur européen.

L'idée de définir une citoyenneté de l'Union caractérisée par la reconnaissance de droits spéciaux aux citoyens de l'Union s'est matérialisée, suite à une initiative du gouvernement espagnol, dans le traité de Maastricht. Elle est depuis lors comprise dans la deuxième partie du traité CE - qui n'a été que légèrement modifiée par les traités d'Amsterdam et de Nice et d'ailleurs repris à l'identique par le traité constitutionnel de Rome (non - encore ? - ratifié).¹¹

II. La citoyenneté de l'Union européenne : un concept ouvert, susceptible d'évoluer au fil du temps

⁵ Décision 76/787/CECA, CEE, Euratom des représentants des États membres réunis au sein du Conseil relative à l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct (J.O. L 278 du 8 octobre 1976, p.1).

⁶ L'Europe des citoyens figurait déjà dans des initiatives du Conseil de 1969 (cf. 3ième rapport général de l'Union 1969, p.527) et de 1974 (cf. 8ième rapport général de l'Union 1974, p.337) ainsi que dans le rapport Tindemans de 1975 (Bulletin CE, suppl. 1-76, p.29).

⁷ Cf. l'article 3 du projet de traité instituant l'Union européenne proposé par le Parlement 1984.

⁸ Bulletin CE, suppl. 7-85, p.9.

⁹ COM(1988)331 final.

¹⁰ Possibilité déjà mentionnée par la Commission en 1975 (Bulletin CE, suppl. 7-75, p.5).

¹¹ Article I-10 et partie II (charte des droits fondamentaux) du traité établissant une Constitution pour l'Europe (J.O. 2004 C 310 p.1).

Le traité CE institue donc une citoyenneté de l'Union - basée sur, et dépendant de, la possession de la nationalité d'un (au moins) des Etats membres. Outre un certain nombre de droits politiques,¹² pour l'essentiel déjà été identifiés au cours des travaux préparatoires des années quatre-vingt, elle comporte celui à une protection diplomatique et consulaire dans des Etats tiers par les autorités de tout Etat membre.¹³ De plus, elle accorde aux ressortissants des Etats membres le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'ensemble de l'Union européenne.¹⁴ La libre circulation, bien qu'elle ne soit pas garantie de manière inconditionnelle,¹⁵ apparaît donc comme un élément constitutif de la citoyenneté de l'Union établie par le traité CE.

La citoyenneté de l'Union est dérivée et accessoire. Elle s'attache à - et complète¹⁶ - celle des Etats membres qui restent seuls compétents en matière de droit de la nationalité.¹⁷ Ceci implique que la perte de la citoyenneté nationale entraîne automatiquement la perte de celle de l'Union.¹⁸ La citoyenneté de l'Union n'établit pas un statut complet, elle désigne plutôt

¹² Droit de vote actif et passif dans l'Etat de résidence pour les élections municipales (article 19.1 CE) et au Parlement européen (article 19.2 CE) ; droit de pétition devant le Parlement européen (articles 21 al. 1 et 194 CE) ; possibilité accordée aux citoyens de s'adresser au médiateur (articles 21 al. 2 et 195 CE) ; droit de s'adresser aux institutions et au médiateur ainsi que de recevoir une réponse dans une des langues officielles de l'Union (article 21 al. 3 CE).

¹³ Article 20 CE.

¹⁴ Article 18.1 CE : « Tout citoyen a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres... ».

¹⁵ Cf. l'article 18.1 CE : « ... sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application. ».

¹⁶ Cf. la précision apportée par le traité d'Amsterdam à l'article 17 CE : « La citoyenneté complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. ».

¹⁷ Confirmé par l'arrêt de la Cour du 20 février 2001 dans l'affaire C-192/99, *Kaur*, Rec. p.I-1237, relatif à la déclaration du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la définition du terme « ressortissants » annexée à l'acte d'adhésion de 1972 (remplacée par la déclaration de 1982).

¹⁸ Bien que les Etats membres doivent respecter les limites imposées, d'une part, par le droit international, et d'autre part, par le droit communautaire (cf. l'arrêt de la Cour du 7 juillet 1992 dans l'affaire C-369/90, *Micheletti*, Rec. p.I-4239).

un ensemble de droits que les citoyens peuvent faire prévaloir à l'égard des institutions de l'Union - mais surtout à l'égard des autorités des Etats membres.¹⁹ Elle est donc difficilement comparable au concept de citoyenneté tel qu'il s'est développé, notamment par sa fusion avec le concept de nationalité (le plus souvent défini de manière exclusive), dans le cadre de la majorité des Etats-nation.²⁰

Bien qu'il soit plus large, notamment en incluant des droits politiques, le concept de citoyenneté de l'Union semble donc conserver un trait principal de la notion de la « citoyenneté de marché » identifiée par IPSEN et GRABITZ dans les années soixante : celui de décrire l'ensemble des droits dont dispose le citoyen européen²¹ en vertu du droit primaire et secondaire de l'Union européenne.

Il s'ensuit que la citoyenneté de l'Union est une notion à interpréter dans son contexte, celui d'une intégration supranationale. Elle n'établit pas un statut complet, mais au contraire ouvert et donc susceptible d'évoluer au fil du temps. Outre au « pouvoir constituant » de l'Union,²² il appartient surtout au législateur de contribuer à cette évolution.²³ Vu l'apport important du juge

¹⁹ Cette particularité, à savoir que la citoyenneté de l'Union attribue des droits aux nationaux des Etats membres auxquels correspondent des obligations à la charge des Etats membres plus que des obligations des bénéficiaires (réciprocité), ne ressort pas de l'article 17.2 CE dont la formulation s'inspire de la formule classique propre aux constitutions étatiques (« Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévues par le présent traité. »).

²⁰ Bien que des formes de citoyenneté dérivée soient connues dans certains Etats fédéraux comme la Suisse et les Etats Unis.

²¹ Dans ce texte, les expressions « citoyen de l'Union européenne » et « citoyen européen » sont utilisées comme synonymes.

²² Moyennant une révision des traités (article 48 UE) mais également de manière indirecte par le biais d'une procédure législative spéciale à caractère « constitutionnelle » prévue pour compléter les droits de citoyenneté (actes du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen nécessitant ensuite l'approbation par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles, cf. l'article 22.2 CE). Aucune procédure particulière n'est prévue pour mettre en œuvre le droit des citoyens de l'Union de bénéficier d'une protection diplomatique et consulaire par les Etats membres dont il n'est pas ressortissant : il revient aux Etats membres d'établir « entre eux » les règles nécessaires (cf. l'article 20 CE).

²³ Selon la procédure spéciale citée à la note précédente qui n'est cependant pas applicable pour l'adoption des modalités concernant le droit de vote dans le pays de résidence (pas besoin de

communautaire à la réalisation de la libre circulation des personnes, l'on peut également s'attendre à des contributions de la Cour de justice au développement progressif de la citoyenneté.

III. Développement législatif du concept de citoyenneté de l'Union européenne

En règle générale, l'on ne peut pas dire que les Etats membres et le législateur communautaire se sont empressés d'accorder au citoyen de l'Union des droits allant au delà de ceux envisagés par le traité de Maastricht.

En ce qui concerne les droits politiques, on n'a pu observer qu'une simple mise en œuvre des principes établis par le traité de Maastricht concernant le droit de vote actif et passif dans le pays de résidence²⁴ et le droit à la protection diplomatique et consulaire.²⁵ Ni les « maîtres des traités », réunis à Amsterdam et à Nice, ni le législateur communautaire n'ont entrepris de nouvelles initiatives dans ce domaine.²⁶ Même le traité constitutionnel de

« ratification » selon les règles constitutionnelles des Etats membres, cf. l'article 19 CE) et des mesures visant à réaliser le droit de libre circulation et de séjour des citoyens de l'Union. Ces dernières sont, de manière générale, adoptées selon la procédure de codécision (cf. les procédures spécifiques des articles 40, 44, 52 CE et l'habilitation générale inscrite à l'article 18.2. CE) - bien que certaines mesures restent soumises à la règle de l'unanimité au sein du Conseil (sécurité sociale, article 42 CE ; accès aux professions libérales, article 47.2 CE ; cf. aussi les exclusions contenues dans l'article 18.3. CE).

²⁴ 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 (J.O. 1993 L 329 p.34) et 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 (J.O. 1994 L 368 p.38).

²⁵ Décision 95/553/CE des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 19 décembre 1995, concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires (J.O. 1995 L 314 p.73).

²⁶ A l'exception de l'amélioration des droits du citoyen découlant de l'extension de la procédure de codécision opérée par les dernières révisions des traités et également envisagée par le traité constitutionnel de Rome.

Rome, dont l'entrée en vigueur est incertaine, ne prévoit que des avancées relativement modestes.²⁷

En ce qui concerne le droit de circuler et de séjourner librement sur l'ensemble du territoire de l'Union, les avancées ont également été relativement limitées. Il est vrai que le législateur communautaire a arrêté une directive relative à ce droit qui doit être transposée en droit national en mai 2006.²⁸ En réalité, il s'agit toutefois pour l'essentiel d'une consolidation et codification des textes déjà existants à la lumière des principes d'interprétation dégagés par le juge communautaire en la matière.²⁹

IV. Développement jurisprudentiel du concept de citoyenneté de l'Union européenne

Le droit accordé au citoyen européen de circuler et de séjourner sur l'ensemble du territoire de l'Union est expressément soumis aux limitations et conditions du droit primaire et dérivé. Il semble donc que le traité de Maastricht se limitait, d'une part, à réitérer les libertés de circulation déjà établies par le traité de Rome³⁰ et, d'autre part, à « constitutionnaliser » l'extension de cette liberté aux personnes non économiquement actives telle

²⁷ Outre l'inscription d'un catalogue formel de droits fondamentaux (partie II du traité constitutionnel), l'on remarquera surtout la création de l'instrument de l'initiative populaire (article I-47.4 dudit traité).

²⁸ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et aux 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 (JO 2004 L 158 p.77).

²⁹ Sur le plan substantiel, la seule avancée par rapport à l'état actuel du droit semble être la possibilité offerte au citoyen de l'Union et les membres de sa famille d'acquérir - indépendamment des dispositions plus favorables dont ils bénéficient en tant que personnes exerçant (ou ayant exercé) une activité économique - un droit de séjour permanent et pratiquement inconditionnel après cinq ans de séjour légal dans l'Etat membre d'accueil (cf. l'article 16 e.s. de la directive 2004/38, *supra* note 28).

³⁰ Et davantage concrétisée par la législation communautaire, cf. les directives 64/221/CEE (J.O. 1964 p.56, p.850), 68/360/CEE (J.O. 1968 L 257, p.13), 72/194/CEE (J.O. 1972 L 121, p.32), 73/148/CEE (J.O. 1973 L 172, p.14, 75/34/CEE (J.O. 1975 L 14, p.10), 75/35/CEE (J.O. 1975, L 14, p.14).

qu'opérée - et également soumise à conditions - par le législateur communautaire en 1990.³¹

Beaucoup escomptaient que le juge communautaire utilise le concept de citoyenneté comme un levier pour permettre une extension considérable des droits des personnes. En analysant la jurisprudence de la Cour, il nous semble que la Cour a d'abord consolidé et conforté son interprétation, traditionnellement généreuse, des droits dont peuvent jouir les citoyens européens. Puis, progressivement, l'article 18 CE lui a permis de procéder à une extension de ces droits - qui restent toutefois confinés aux citoyens de l'Union ayant fait usage de leur droit de circulation.

La Cour a reconnu, non sans hésitations,³² que le citoyen n'étant pas économiquement actif peut fonder son *droit de circuler et de séjourner* directement sur l'article 18.1 CE.³³ En refusant l'idée que cette disposition renvoie simplement à celles des directives de 1990, le juge a entériné la portée « constitutionnelle » de ce droit. Ceci implique notamment que toute condition à son exercice, qu'elle soit prévue par le droit secondaire ou le droit national, doit être interprétée à la lumière de cette liberté et donc de manière restrictive. Ainsi, la Cour n'a pas hésité à réduire la portée des exigences, inscrites dans les directives de 1990, comme celle selon laquelle le citoyen européen ne doit pas constituer une charge pour les systèmes de sécurité sociale dans le pays d'accueil.³⁴ Il n'est certes pas exclu que la Cour serait parvenue à des résultats très similaires sur la seule base du droit secondaire. L'inscription du concept de citoyenneté dans le traité, « constitutionnalisant »

³¹ Cf. les directives 90/364/CEE, 90/365/CEE (J.O. 1990 L 180 pp.26 et 60) et 93/96/CEE (J.O. 1993 L 317, p.59), la dernière remplaçant la directive 90/366 annulée par la Cour en raison de son fondement juridique (utilisation de l'article 235 CEE/308 CE au lieu de l'article 7 al. 2 CEE/12 al. 2 CE, cf. l'arrêt du 7 juillet 1992 dans l'affaire C-295/90, *Parlement européen/Conseil*, Rec. p.I-4193).

³² Arrêts du 12 mai 1998 dans l'affaire C-85/96, *Martínez Sala*, Rec. p.I-2691 et du 21 septembre 1999 dans l'affaire C-378/97, *Wijsenbeek*, Rec. p.I-6207.

³³ Arrêt du 17 septembre 2002, affaire C-314/99, *Baumbast*, Rec. p.I-7091.

³⁴ Cf. les arrêts *Baumbast* (*supra* note 33) concernant l'exigence d'une couverture pour les frais médicaux, *Grzelczyk* (affaire C-184/99, arrêt du 20 septembre 2001, Rec. p.I-6193) concernant la question dans quelle mesure un étudiant peut recourir à l'aide sociale, interprétations restrictives confirmées par l'arrêt *Trojani* (affaire C-456/02, Rec. p.I-7573).

le droit de circuler et de séjourner, lui a toutefois facilité la tâche de donner une interprétation restrictive aux exceptions prévues par le législateur communautaire. Malgré ces développements, l'on note que le juge communautaire n'a pas réalisé un droit inconditionnel à la libre circulation.³⁵

Le cercle des personnes étant en mesure de bénéficier des règles du droit communautaire, notamment de la *règle de non-discrimination* sur base de la nationalité,³⁶ était déjà assez large avant l'introduction de la citoyenneté de l'Union. En effet, la Cour avait adoptée une interprétation généreuse des dispositions du traité relatives à la libre circulation.³⁷ De plus, le législateur communautaire avait élargi considérablement leur champ d'application en accordant le droit de séjour aux citoyens européens non économiquement actifs, à condition qu'ils répondent aux critères établis par les directives de 1990.³⁸ Après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, cette dernière limitation ne pouvait être maintenue qu'au prix de concevoir l'article 18 CE en tant que « disposition de renvoi », dépourvue d'un contenu propre. Comme indiqué ci-dessus, la Cour a rejeté une telle approche.³⁹ Il s'ensuit que toute personne séjournant⁴⁰ ou résidant⁴¹ légalement sur le territoire d'un autre État

³⁵ Il est vrai qu'une mention faite dans l'arrêt *Bickel et Franz* (au paragraphe 15), lue de manière isolée, pourrait donner l'impression que la Cour interprète l'article 18.1 CE comme un droit inconditionnel. Une telle lecture ignore toutefois que ledit arrêt se fonde entièrement sur le fait que les requérants tombaient dans le champ d'application du traité en vertu de l'article 49 CE (affaire C-274/96, arrêt de la Cour du 24 novembre 1998, *Rec.* p.I-7637).

³⁶ Article 12 CE.

³⁷ Cf. p.e. les arrêts *Gravier* (affaire 293/83, arrêt du 13 février 1985, *Rec.* p.593) et *Cowan* (affaire 186/87, arrêt du 2 février 1989, *Rec.* p.195). L'arrêt *Carpenter*, rendu après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, s'inscrit dans la même logique (affaire C-60/00, arrêt du 11 juillet 2002, *Rec.* p.I-6279).

³⁸ Le champ d'application de l'article 12 CE, à savoir le « domaine d'application du présent traité », peut non seulement être précisé par le juge communautaire (cf. l'arrêt *Gravier*, *supra* note 37) mais aussi par des actes de droit secondaire.

³⁹ De manière implicite déjà dans l'arrêt *Martínez Sala* (*supra* note 32) et de manière explicite dans l'arrêt *Baumbast* (*supra* note 33).

⁴⁰ La mention de la citoyenneté dans l'arrêt *Bickel et Franz* (soulignée par nous *supra*, à la note 35) servait probablement à clarifier ce point.

membre relève du domaine d'application *ratione personae* du traité - et peut donc se prévaloir du principe de non-discrimination inscrit à l'article 12 CE.

En poursuivant une ligne déjà tracée par le juge et le législateur communautaires, le concept de citoyenneté tel que défini par le traité de Maastricht contribue ainsi à un développement important. Même si ce dernier ne pouvait se matérialiser sans le concours de la jurisprudence, il trouve clairement son origine dans un choix constitutionnel fait par les Etats membres en 1992. Tout citoyen de l'Union dispose donc aujourd'hui, dès qu'il se trouve légalement dans un Etat membre autre que le sien,⁴² d'un droit reconnu d'obtenir le même traitement juridique que les nationaux du pays d'accueil.

La reconnaissance d'un tel « statut fondamental »⁴³ ne garantit pas, en principe, un droit à l'égalité de traitement inconditionnel. D'une part, le principe de non-discrimination peut seulement s'appliquer lorsque la situation tombe dans le champ d'application matériel du traité CE. D'autre part, il est possible qu'un traitement différencié soit justifié dans certains cas. Toutefois, la Cour ne se montre pas très exigeante lors qu'elle examine le lien de rattachement avec le droit communautaire.⁴⁴ Il faut ajouter que le juge communautaire a tendance à étendre, moyennant le concept de citoyenneté, le domaine d'application *ratione materiae* du traité tout en opérant des

⁴¹ Cf. l'arrêt *Martínez Sala* (*supra* note 32).

⁴² Ou dans son propre pays après avoir exercé son droit de libre circulation dans la ligne des arrêts *Knoors* (arrêt du 7 février 1979 dans l'affaire 115/78, *Rec.* p.399) et *Kraus* (arrêt du 31 mars 1993, affaire C-19/92, *Rec.* p.I-1663), établie avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et confirmée ensuite par les arrêts *d'Hoop* (arrêt du 11 juillet 2002, affaire C-224/98, *Rec.* p.I-6191) et *Pusa* (arrêt du 29 avril 2004, affaire C-224/02, *Rec.* p.I-5763).

⁴³ Ainsi que la Cour l'a reconnu dans son arrêt *Grzelczyk* (*supra* note 34), para. 31.

⁴⁴ Cf. p.e. l'arrêt *Gravier* (*supra* note 37). Dans le domaine de la citoyenneté, le seul fait de résider légalement dans un autre Etat membre - même si l'on possède aussi la nationalité de celui-ci - a été reconnu comme un lien de rattachement suffisant (cf. l'arrêt du 2 octobre 2003 dans l'affaire C-148/02, *García Avello*, *Rec.* p.I-11613 et l'arrêt *Pusa* (*supra* note 42). Cf. également les conclusions de l'avocat général JACOBS du 30 juin 2005 dans l'affaire pendante *Standesamt Stadt Niebüll* (affaire C-96/04).

revirements de sa jurisprudence antérieure.⁴⁵ Comme la Cour adopte traditionnellement une définition large de la discrimination tout en étant peu généreuse vis-à-vis des arguments avancés par les Etats membres pour justifier des inégalités de traitement, il semble qu'elle conçoit le « statut fondamental » de citoyenneté - le droit au même traitement juridique que les nationaux - de manière large.

Malgré ces développements et extensions importants, basés sur la jurisprudence antérieure et renforcés par l'introduction de la citoyenneté, cette dernière n'a pas encore été utilisée par la Cour dans l'objectif d'établir une sorte de « statut général » de tout citoyen en vertu du droit de l'Union. Bien que le juge communautaire puisse, en acceptant de reconnaître l'existence de liens communautaires pour rattacher des situations plutôt internes au champ d'application du traité,⁴⁶ donner l'impression contraire, il n'a pas (encore) abandonné le concept de la discrimination à rebours.⁴⁷ Il en dérive que le « statut fondamental » du citoyen défini à l'article 17 CE reste toujours lié à l'exercice du droit à la libre circulation au sein de l'Union.⁴⁸

Conclusion et perspectives

En conclusion, l'on constate que la citoyenneté de l'Union est un concept particulier, susceptible d'évoluer, qui s'efforce à décrire l'ensemble des droits dont dispose le citoyen européen en vertu du droit de l'Union. Ces droits - qu'ils soient conférés par le traité et le législateur ou qu'ils découlent de l'interprétation, très « dynamique », de ces textes par le juge communautaire - restent, pour l'essentiel, attachés à la circulation, c.à.d. au déplacement dans un autre Etat membre. Il est vrai que le droit à la libre circulation, largement généralisé, n'est pas encore inconditionnel et reste soumis à des restrictions -

⁴⁵ Cf. l'arrêt *Grzelczyk* (*supra* note 34) qui renverse la jurisprudence *Brown* (arrêt du 21 juin 1988 dans l'affaire 197/86, *Rec.* p.3205), l'arrêt *Collins* (affaire C-138/02, arrêt du 23 mars 2004, *Rec.* p.I-2703) qui renverse la jurisprudence *Lebon* (arrêt du 18 juin 1987 dans l'affaire 316/85, *Rec.* p.2811) ainsi que l'arrêt *Bidar* (affaire C-209/03, arrêt du 15 mars 2005, non encore publié dans le *Rec.*) qui renverse la jurisprudence *Lair* (arrêt du 21 juin 1988 dans l'affaire 39/86, *Rec.* p.3161).

⁴⁶ Voy. à cet égard l'arrêt *Carpenter* (*supra* note 37).

⁴⁷ Cf. l'arrêt *Uecker et Jacquet* (affaires C-64/96 et C-65/96, arrêt du 5 juin 1997, *Rec.* p.I-3171) mais aussi l'arrêt *Kaur* (*supra* note 17).

⁴⁸ Cf. aussi l'arrêt du 12 juillet 2005 dans l'affaire C-403/03, *Schempp*, non encore publié au *Rec.*

dont la portée s'est vue considérablement limitée par la Cour moyennant, d'une part, une interprétation large des libertés spécifiques, d'autre part, un recours croissant aux dispositions relatives à la citoyenneté. L'apport fondamental de ces dernières réside dans le fait qu'elles accordent au citoyen européen, dès qu'il circule ou séjourne sur le territoire d'un autre Etat membre que le sien, un droit très étendu : celui de recevoir le même traitement juridique que les ressortissants du pays d'accueil.

L'introduction de la notion de citoyenneté au sein du traité CE par le traité de Maastricht renforce considérablement un développement important et inhérent au processus d'intégration en cours depuis un demi-siècle : celui de détacher progressivement, dans une certaine mesure⁴⁹ et dans certaines limites,⁵⁰ la jouissance de droits dans un Etat de l'exigence de posséder la nationalité de ce dernier. En imposant que le citoyen européen « transfrontalier » soit traité de manière égale aux nationaux de l'Etat d'accueil, la citoyenneté de l'Union rattache la possession de certains droits à la simple résidence dans l'Etat d'accueil⁵¹ - contribuant ainsi à l'émergence d'une conception de citoyenneté à la fois pré- et post-nationale.

La notion de citoyenneté « complémentaire », basée sur l'exercice d'un droit à la libre circulation au sein de l'Union, n'est pas difficile à concevoir, à condition que l'on ne cherche pas à transposer les concepts de citoyenneté

⁴⁹ Car la possession de la nationalité d'un des Etats membres - ou un lien avec une personne la possédant - est, en règle générale, requise. Notez toutefois qu'une nouvelle directive (2003/109/CE du 25 novembre 2003, J.O. 2004 L 16, p.44) qui doit être transposée en droit national en 2006 accordera aux ressortissants d'Etats tiers résidant de longue durée (cinq ans de résidence légale) une égalité de traitement étendue en matière économique et sociale - incluant la possibilité (limitée) de libre circulation au sein de l'Union).

⁵⁰ Car certaines inégalités de traitement sur base de la nationalité restent toujours admises au sein de l'Union. Un exemple est l'accès à la fonction publique que les Etats membres peuvent, sous certaines conditions (interprétées de manière restrictive par la Cour), réserver à leurs ressortissants (cf. l'article 39.4 CE et l'arrêt du 17 décembre 1980 dans l'affaire 149/79, *Commission/Belgique*, Rec. p.3881).

⁵¹ Dans ce contexte, il est intéressant de constater que la Cour accepte que les Etats membres exigent qu'un citoyen européen désirent bénéficier des aides publiques aux frais d'entretien (sans chercher à exercer et sans avoir exercé préalablement une activité économique) démontre un certain degré d'intégration dans la société cet Etat d'accueil. Cf. l'arrêt *Bidar* (*supra* note 45).

tels qu'ils se sont développés dans le cadre de l'Etat-nation. Il est, par contre, plus difficile d'accepter l'idée que tous les citoyens ne disposent pas de ce droit de base. En effet, l'utilisation du terme citoyenneté implique aujourd'hui l'attribution de droits égaux à tous les citoyens. Or, tous les ressortissants des Etats membres ne bénéficient pas de la libre circulation : restent privés de ce droit les citoyens européens non économiquement actifs et sans moyens financiers leur permettant de ne pas constituer une charge pour les systèmes de sécurité sociale du pays d'accueil.⁵² Cette limitation ne concerne pas seulement le cercle (relativement restreint) des personnes qui, sans disposer de ressources financières, ne souhaitent ou ne parviennent pas à exercer une activité économique.⁵³ Sont aussi et surtout visés les citoyens auxquels certains Etats membres refusent l'accès au marché de travail sur base des dispositions transitoires inscrites dans les actes d'adhésion. Tandis que les premiers ressentent le fait qu'être citoyen européen de plein droit dépend toujours (encore), dans une certaine mesure, de leurs ressources financières, les derniers se voient privés d'un droit, déjà garanti à leurs concitoyens de l'Union, en raison de leur seule nationalité.

Bien que la Cour de justice soit en mesure de contrôler l'utilisation des clauses habilitant les anciens Etats membres⁵⁴ à restreindre la libre circulation et à limiter ainsi leur portée, en les traitant comme exception à la règle

⁵² Comme déjà noté, ces critères ont reçus une interprétation restrictive par la Cour, cf. l'arrêt *Grzelczyk* pour des étudiants et l'arrêt *Trojani* pour les personnes non économiquement actives sans pourtant être étudiants (*supra* note 34). Ils ne s'appliquent non plus aux membres de famille à charge d'un citoyen exerçant son droit de libre circulation - ni d'ailleurs aux derniers étant à la charge d'un ressortissant d'un Etat tiers (cf. l'arrêt du 19 octobre 2004 dans l'affaire C-200/02, *Zhu*, *Rec.* p.I-9925 et les conclusions de l'avocat général RUIZ-JARABO COLOMER du 25 octobre 2005 dans l'affaire pendante C-408/03, *Commission/Belgique*) - ou à des citoyens européens qui se déplacent en tant que touristes (cf. l'arrêt du 31 janvier 1984 dans les affaires 286/82 et 26/83, *Luisi* et *Carbone*, *Rec.* p.377).

⁵³ Dans une période raisonnable, cf. l'arrêt *Antonissen* (affaire C-292/89 du 26 février 1991, *Rec.* p.I-745).

⁵⁴ Comme d'ailleurs les nouveaux Etats membres en vertu des clauses de réciprocité - également difficiles à adapter à l'idée de citoyenneté - inscrites dans les actes d'adhésion.

générale,⁵⁵ elle ne peut mettre en cause les dérogations en matière de libre circulation des travailleurs inscrites dans le droit primaire.⁵⁶ Un décalage entre le principe énoncé et l'exception étant certainement concevable pendant une période transitoire, même étendue, sa consolidation - telle que discutée pour le futur acte d'adhésion de la Turquie - changera profondément une des caractéristiques fondamentales de l'intégration.⁵⁷

L'introduction du concept de citoyenneté dans le droit de l'Union est de nature à susciter des attentes que les Etats membres ne seront certainement pas prêts à satisfaire dans un futur proche ou même plus lointain. En attendant, ce concept constitue un outil important dans le renforcement du statut du citoyen européen « transfrontalier » - tout en rappelant que la libre circulation des personnes constitue un élément de base de l'intégration européenne.

⁵⁵ Cf. p.e. l'arrêt du 23 mars 1983, affaire 77/82, *Peskeloglou*, Rec. p.1085, l'arrêt du 27 septembre 1989, affaire 9/88, *Lopes da Veiga*, Rec. p.2989, l'arrêt du 27 mars 1990, affaire C-113/89, *Rush Portuguesa*, Rec. p.I-1417 ou encore l'arrêt du 16 juillet 1998, affaire C-171/96, *Pereira Roque*, Rec. p.I-4607.

⁵⁶ Cf. l'arrêt du 26 avril 1988 dans l'affaire 312 et 35/86, *Laisa*, Rec. p.2285.

⁵⁷ Pour une discussion des options de la Cour, cf. HANF, D. et DENGLER, P., « L'adhésion annoncée de la Turquie : les perspectives en matière de libre circulation des personnes » in E. LANNON et J. LEBULLENGER, *Les défis de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne*, à paraître chez Bryulant, Bruxelles, 2005.



College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

European Legal Studies
Etudes Européennes Juridiques

RESEARCH PAPERS IN LAW

1/2003, Dominik Hanf et Tristan Baumé, "Vers une clarification de la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats Membres? Une analyse du projet d'articles du Présidium de la Convention".

2/2003, Dominik Hanf, "Der Prozess der europäischen Integration in Belgien. Voraussetzung und Rahmen der Föderalisierung eines ehemaligen Einheitsstaats".

3/2003, Dominik Hanf, "Talking with the "pouvoir constituant" in times of constitutional reform: The European Court of Justice on Private Applicants' Access to Justice".

4/2003, Horst Dippel, "Conventions in Comparative Constitutional Law".

5/2003, Ludwig Krämer, "Access to Environmental Information in an Open European Society - Directive 2003/4".

6/2003, Ludwig Krämer, "Überlegungen zu Ressourceneffizienz und Recycling".

7/2003, Ludwig Krämer, "The Genesis of EC Environmental Principles".

8/2003, Takis Tridimas, "The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?".

1/2004, Dominik Hanf et Pablo Dengler, "Accords d'association".

2/2004, David Mamane, "Reform der EU-Wettbewerbsregeln für Technologietransfer-Verträge: Einfahrt in den sicheren Hafen?".

3/2004, Donald Slater and Denis Waelbroeck, "Meeting Competition : Why it is not an Abuse under Article 82".

4/2004, Jacques Bourgeois and Tristan Baumé, "Decentralisation of EC Competition Law Enforcement and General Principles of Community Law".

5/2004, Rostane Mehdi, "Brèves observations sur la consécration constitutionnelle d'un droit de retrait volontaire".

1/2005, Jacques Pelkmans, "Subsidiarity between Law and Economics".

2/2005, Koen Lenaerts, "The Future Organisation of the European Courts".

3/2005, John A.E. Vervaele, "The Europeanisation of Criminal Law and the Criminal Law Dimension of European Integration".

4/2005, Christine Reh and Bruno Scholl, "The Convention on the Future of Europe: Extended Working Group or Constitutional Assembly?"

5/2005, John A.E. Vervaele, "European Criminal Law and General Principles of Union Law".

6/2005, Dieter Mahncke, "From Structure to Substance: Has the Constitutional Treaty improved the Chances for a Common Foreign and Security Policy?"

1/2006, Dominik Hanf, "Le développement de la citoyenneté de l'Union européenne".

European Legal Studies/Etudes Européennes Juridiques
Dijver 11 | B-8000 Brugge, Belgium | Tel. +32 (0)50 47 72 61 | Fax +32 (0)50 47 72 60
E-mail law.info@coleurop.be | www.coleurop.be