

LES DROITS DU CITOYEN EUROPÉEN

*Laura Mosca, membre du Team Europe Direct (TED), secrétaire générale de l'AIACE-BE
Nicoletta Parisi, ancienne professeure titulaire de droit international et européen,
Université des Études de Catane*

1. Les traités sur l'Union européenne (articles 9 TUE et 20 TFUE) établissent la «citoyenneté de l'Union» et définissent le «citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre». Il est donc clair que cette nationalité complète la nationalité nationale et ne la remplace pas.¹ Il appartient toujours à l'État membre de déterminer les critères d'acquisition et de perte de la citoyenneté nationale. Toutefois, l'exercice de cette prérogative souveraine doit garantir le respect du droit de l'Union. En d'autres termes, le *statut* de citoyen européen ne peut être compromis par l'exercice des pouvoirs souverains de l'État: En effet, le *statut* de citoyen de l'Union représente aujourd'hui une qualité fondamentale tant du citoyen lui-même que de l'identité de l'Union et constitue l'une des principales manifestations du principe de solidarité entre les États membres.²

2. D'un point de vue historique, il est possible de retracer les racines de l'idée de citoyenneté européenne depuis les années 1940, lorsqu'un nouveau projet politique visant à unifier le continent européen pour éliminer définitivement le risque de guerre a commencé à émerger des décombres de la Seconde Guerre mondiale (pour certains historiens, même une guerre civile entre les peuples et les pays européens). Dans l'esprit des visionnaires travaillant sur ce projet, la citoyenneté européenne a été perçue comme un pas décisif vers une fédération européenne fondée sur les principes de la démocratie représentative et participative: Altiero Spinelli (auteur du *Manifeste de Ventotene*, 1941) et Jean Monnet rêvaient d'une Europe unie sous un gouvernement fédéral démocratique, ainsi fondée sur l'exercice des droits, devoirs et responsabilités des hommes et des femmes européens.

3. Dans cette optique, l'année 1951 (signature du traité de Paris) marque une première étape fondamentale: En instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), les États membres ont permis de garantir la libre circulation des travailleurs dans les deux secteurs de produits concernés entre les six États membres (Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Allemagne). La CECA était structurée comme une organisation internationale véritablement supranationale, avec un gouvernement européen (la Haute Autorité), une chambre représentant les États (le Conseil) et une autre représentant les citoyens (l'Assemblée parlementaire), où la Cour de justice était chargée de surveiller les valeurs de l'État de droit. À l'époque, il n'était pas fait mention du droit des citoyens européens de circuler librement, étant donné que la libre circulation n'était garantie qu'aux travailleurs de l'industrie du charbon et de l'acier et à leurs familles; Mais la semence a été déposée.

En 1957, avec la signature des traités de Rome, les six mêmes pays – fondateurs de la Communauté économique européenne (CEE) et d'Euratom – ont étendu ce droit à tous les travailleurs, y compris les travailleurs indépendants.

Avec l'entrée de nouveaux pays dans les Communautés européennes, le cercle des femmes et des hommes libres de circuler dans cet espace commun appelé à l'origine le «marché commun» (aujourd'hui le marché unique) s'élargissait.

Entre-temps, une autre condition politique très stratégique s'est développée pour établir une véritable citoyenneté européenne: En juin 1979, les citoyens des neuf pays des trois Communautés

¹ Cour de justice, arrêt *Rottmann* du 2 mars 2010, affaire C-135/08

² Arrêt de la Cour de justice du 29 avril 2025 dans l'affaire C-181/23, *Commission/Malte*.

européennes ont élu directement les membres du Parlement européen, exerçant³ ainsi pour la première fois leurs droits politiques (électorat actif et passif) au niveau européen. L'événement marque la première transition concrète d'un droit de la personne exercé en tant qu'entité économique (liberté de circulation si un travailleur) à un droit de la personne en tant que telle, à exercer au niveau de la représentation démocratique. Il s'agit d'une étape cruciale qui permet de légitimer les trois organisations européennes aux yeux des citoyens des États membres selon un projet d'intégration qui n'est plus seulement économique, mais aussi politique.

Il a fallu quelques années pour que le changement de perspective porte ses fruits. Enfin, le traité de Maastricht (1992), en instituant une Union aux côtés des trois Communautés européennes, introduit officiellement la citoyenneté de l'Union européenne, dans le but de créer un sentiment d'appartenance commune parmi les citoyens européens. Le traité est en fait la réponse à la chute du mur de Berlin (1989) et à la nécessité d'une Europe plus unie.

Le traité de Lisbonne (2007) confirme le *statut* de la citoyenneté européenne en tant que droit fondamental,⁴ mais cette confirmation est renforcée par le fait que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE, adoptée en tant que déclaration politique en 2000) a été transformée en un véritable traité international entre les vingt-huit États membres de l'époque (aujourd'hui vingt-sept après le retrait du Royaume-Uni de l'Union). La Charte consacre tout un chapitre à la citoyenneté (articles 39 à 46) et renforce ce *statut* en affirmant le **droit de toute personne dans l'Union à l'égalité de traitement**, indépendamment de facteurs tels que: sexe, race, couleur, origine ethnique ou sociale, caractéristiques génétiques, langue, religion ou convictions, opinions politiques ou autres, appartenance à une minorité nationale, fortune, naissance, handicap, âge ou orientation sexuelle.

Un nouveau renforcement du *statut* du citoyen européen découle également du traité sur l'Union européenne. Reconnaisant que les États membres partagent les *«valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités»*, elle indique que l'Union européenne est également fondée sur celles-ci (tout comme elles sont communes à ses États membres), de sorte que tant la première que la seconde garantissent *«une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes»* (article 2).

4. Le *statut* de citoyen européen donne naissance à des **droits**, mais – comme l'indique clairement l'avant-dernier alinéa du préambule de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – à des **devoirs** et à des **responsabilités** que chaque citoyen européen *«à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures»*.

4.1. Tout d'abord, le **droit de libre circulation et de séjour** est garanti;⁵ Tout citoyen de l'UE a le droit de voyager, de vivre et de travailler dans n'importe quel État membre (pour une période maximale de trois mois) sans avoir besoin d'un visa ou d'un permis de travail ou de séjour.⁶ Pour des périodes plus longues, certaines conditions⁷ ou formalités administratives peuvent être exigées pour: les salariés ou les travailleurs indépendants; les étudiants; les personnes économiquement inactives.

³ 410 membres sont élus et Simon Veil devient le premier président du PE.

⁴ TUE, article 9.

⁵ Article 21, paragraphe 1, du TFUE; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 45.

⁶ Il suffit qu'il soit en possession d'un document d'identité en cours de validité pour l'expatriation, étant donné que les autorités peuvent effectuer des contrôles à tout moment.

⁷ Par ex. Carte européenne d'assurance maladie (CEAM) pour les soins de santé, ressources financières suffisantes, formulaire S1 pour les retraités qui déménagent dans un autre pays de l'UE, enregistrement auprès de l'autorité.

La directive européenne régissant l'exercice de ce droit⁸ prend acte du fait que le droit de circuler ne peut être pleinement réalisé sans tenir compte des besoins familiaux du citoyen de l'Union, qui doivent être dûment réglementés. Par conséquent, la directive fournit la définition de «*membre de la famille*», à l'égard de laquelle le droit du citoyen de l'Union de ne pas se séparer est organisé en raison d'obstacles dus au transit des frontières politiques de l'État. Bien entendu, le membre de la famille en question peut être soit un ressortissant d'un pays tiers par rapport à l'Union, soit un ressortissant d'un État membre: l'exercice de sa liberté de circulation découle, dans le premier cas, directement et automatiquement du droit conféré par le traité aux citoyens de l'Union; dans le second cas, par la qualité de membre de la famille d'«*un citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité*».⁹

En outre, un citoyen de l'Union **ne peut faire l'objet d'une discrimination** fondée sur la nationalité en matière d'emploi, sociale ou fiscale.¹⁰

Bien sûr, il y a des **restrictions de déplacement et de résidence** pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Les mesures restrictives ne peuvent limiter la portée du droit que «*conformément au principe de proportionnalité*»; elles ne peuvent être prises que dans des cas personnels et non généraux, sans adoption automatique justifiée uniquement par l'existence d'un casier judiciaire; il s'agit également de mesures qui ne peuvent être invoquées à des fins économiques.¹¹

4.2. En ce qui concerne les **droits politiques**, tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux **élections au Parlement européen** dans son pays d'origine, contribuant ainsi à la mise en œuvre du principe de démocratie représentative sur lequel est fondée l'Union européenne.¹²

En outre, s'il réside dans un autre État membre de l'UE, il peut choisir de voter et d'être candidat aux élections au Parlement européen dans ce pays dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité peut également voter et se porter candidat aux **élections municipales** dans ce pays, toujours dans les mêmes conditions que les nationaux, ou conformément au principe de non-discrimination en raison de la nationalité.

Rappelons que le traité de l'Union stipule que tous les citoyens de l'Union ont le droit de participer à la vie démocratique de l'Organisation.¹³

4.3. Tout citoyen de l'Union européenne a le droit de présenter une **pétition au Parlement européen**,¹⁴ de saisir le **Médiateur européen**, de s'adresser aux institutions de l'Union dans l'une des 24 langues officielles et de **recevoir une réponse** dans la même langue.¹⁵

⁸ Directive 2004/38/CE.

⁹ Article 3, paragraphe 1, dir. Ult. cit.

¹⁰ Article 2 du traité UE; article 18 du TFUE; Article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹¹ Article 27, paragraphes 1 à 2, et articles 28 et suivants.

¹² Article 10, paragraphe 3, du traité UE; TFUE, article 20, paragraphe 2, point b), et article 22; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, articles 39 et 40; Directive 93/109/CE.

¹³ Article 10, paragraphe 3, du TUE.

¹⁴ Article 20, paragraphe 2, point d), du TFUE; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, articles 43 et 44. Règlement (UE, Euratom) 2021/1163.

¹⁵ TFUE, art. 15, § 1, et 24; article 41, paragraphe 4, et article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; Règlement (CE) n° 1049/2001.

4.4. Tout citoyen de l'UE a le droit de demander **l'accès aux documents de l'UE**¹⁶ disponibles dans toutes les langues officielles.¹⁷ Le principe de transparence est un principe général du droit de l'Union, ainsi que de chacun de ses États membres.

4.5. Tout citoyen de l'UE qui se trouve dans un pays tiers (hors UE) où son État n'a pas d'ambassade ou de consulat a le droit de recevoir une **protection diplomatique et consulaire** ou¹⁸ une assistance (par exemple en cas d'urgence, de perte de documents, d'arrestation, etc.) de la part des représentations diplomatiques de tout autre État de l'UE, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Ce droit à la protection diplomatique et consulaire exprime la solidarité de l'UE, les États membres aidant les citoyens d'autres États ayant besoin d'assistance.

4.6. En outre, le traité de Lisbonne introduit l'**initiative citoyenne européenne** (ICE),¹⁹ qui permet aux citoyens de l'Union d'exercer leur droit de participer à l'élaboration des politiques de l'Union et d'orienter le débat vers les questions qui les intéressent. C'est une approche ascendante qui permet d'initier un débat politique et de sensibiliser aux causes communes qui unissent les gens.

5. Garantir les droits de citoyenneté

Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux obligations prévus par les traités. En d'autres termes, ces droits sont exercés dans les conditions et limites définies par les traités et les mesures prises pour leur application. Toutefois, dans certains domaines (par exemple la sécurité sociale), ces droits sont effectifs par le biais de lois nationales transposant des principes et des règles d'origine européenne.

En cas de violation des droits et libertés garantis par l'Union, la personne concernée doit d'abord contacter les autorités nationales (par exemple, les bureaux des droits de l'Union dans les municipalités), en essayant de résoudre le problème au niveau national, dans le pays où le problème s'est produit, en accédant aux tribunaux ou en utilisant d'autres moyens pour résoudre les litiges.

Si ces actions ne résolvent pas le problème, l'étape suivante consiste à soulever la question au niveau de l'UE. Il est possible de:

- déposer une plainte auprès de la Commission européenne si un État membre ne respecte pas les droits d'origine européenne;
- déposer une plainte auprès du Médiateur européen, une institution qui surveille les cas de mauvaise administration de la part des institutions, organes et organismes de l'Union;
- présenter une pétition au Parlement européen;
- signaler la fraude au niveau de l'Union européenne à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ou directement au Parquet européen (EPPO).

Un citoyen de l'Union n'a qualité pour agir devant la Cour de justice de l'Union européenne que s'il estime qu'un acte de l'Union est illégal, par exemple parce qu'il porte atteinte à ses droits fondamentaux et à ses droits de citoyenneté.²⁰

La Cour (basée à Luxembourg) joue un rôle clé dans la définition, l'interprétation et la protection des droits liés à la citoyenneté européenne. Par ses arrêts, la Cour a élargi, protégé et clarifié les droits des citoyens, en surmontant souvent la résistance des États membres et en comblant les lacunes des

¹⁶ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 42.

¹⁷ Sauf pour les classifiés.

¹⁸ Article 35 du traité UE; TFUE, article 20, paragraphe 2, point c), et article 23, article 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; Directive (UE) 2015/637.

¹⁹ Article 11, paragraphe 4, du traité UE; article 24, paragraphe 1, du TFUE; Règlement (UE) 2019/788.

²⁰ TFUE, art. 263, § 4.

traités. Les principales fonctions de la Cour en matière de citoyenneté de l'Union sont essentiellement les suivantes:

- interpréter le droit de l'Union (c'est-à-dire les traités fondateurs et les actes adoptés par les institutions, tels que les règlements et les directives) de manière uniforme pour tous les États membres lorsqu'une juridiction nationale a des doutes quant à l'interprétation du droit de l'Union (demande de décision préjudicielle);²¹
- garantir l'application du droit de l'Union dans les États qui ne le respectent pas (procédures d'infraction);²²
- d'apprécier la légalité de l'activité réglementaire des institutions, organes et organismes européens (décision de validité).²³

6. Conclusion

Dès le début du projet européen, les droits et les opportunités des citoyens européens ont été au premier plan. Aujourd'hui, la citoyenneté de l'Union est reconnue comme le *statut* fondamental des citoyens des États membres de l'Union. En effet, les intérêts des citoyens de l'UE sont très importants dans les politiques de l'UE.

Toutefois, la citoyenneté européenne, bien qu'elle soit l'un des piliers de l'intégration politique des vingt-sept États membres au sein de l'Union, est confrontée à plusieurs menaces qui mettent en péril les droits qui en découlent et les principes qui la régissent.

Ces menaces sont de nature politique, économique, sociale, juridique et géopolitique.

La résurgence des partis eurosceptiques remet en cause les principes de libre circulation, de solidarité au sein de l'Union et même l'existence même de l'Union. La sortie du Royaume-Uni (2020) a montré que la citoyenneté européenne n'est pas irréversible: Les ressortissants britanniques ont perdu les droits qui leur sont inhérents en devenant ressortissants d'un État tiers par rapport à l'Union européenne.

La citoyenneté européenne s'inscrit dans l'objectif de l'Union européenne d'en faire un «*espace de liberté, de sécurité et de justice*»²⁴, fondé sur les principes énoncés à l'article 2 du traité UE. Parmi ces principes figure également celui de l'État de droit.

Précisément par rapport à ce dernier, les menaces sont puissantes. Au sein de l'UE, il y a eu des violations de l'état de droit par certains de ses États membres, et les très rares initiatives visant à activer le mécanisme prévu à l'article 7 du TUE (c'est-à-dire à imposer des sanctions politiques et de réputation au pays non conforme) ont eu des résultats négligeables.

L'unanimité requise pour procéder à certaines politiques communes (par exemple, la politique fiscale et l'action extérieure) ne permet qu'à un seul État de bloquer les décisions visant également à protéger les droits des citoyens.

Certains États ne transposent pas pleinement ou n'appliquent pas correctement les directives de l'UE, ce qui affaiblit les droits de leurs citoyens, sans que la Commission (définie comme le «*gardien des traités*») puisse effectivement rétablir le respect de la loi.

Des facteurs économiques, tels que les inégalités persistantes entre les États membres et les divisions Nord-Sud et Est-Ouest, contribuent également à ce risque pour les droits de la citoyenneté européenne: elles constituent une source de discrimination – par exemple en ce qui concerne l'accès à l'emploi, au logement et aux mesures de protection sociale – affectant les citoyens de certains États membres.

²¹ TFUE, article 267.

²² TFUE, article 258.

²³ TFUE, art. 263 et 267.

²⁴ TFUE, article 4, paragraphe 2, point j).

Les crises migratoires et les menaces géopolitiques extérieures sont utilisées pour attaquer l'UE et ses valeurs, en utilisant des outils dits de guerre hybride.

Le changement climatique et les catastrophes naturelles affectant les États membres exercent une pression sur les systèmes de protection civile de l'UE, ce qui présente des risques pour la sécurité des citoyens.

Ce sont tous des problèmes puissants qui risquent de saper quotidiennement le processus d'intégration des peuples d'Europe qui a commencé au début des années cinquante du siècle dernier et, avec lui, le statut de citoyenneté européenne. C'est pourquoi nous avons besoin que chacun de nous prenne conscience de la valeur ajoutée de l'Union et mette en pratique nos droits, ainsi que nos devoirs et nos responsabilités.

La citoyenneté européenne est menacée sur plusieurs fronts, mais reste l'un des piliers les plus précieux de l'UE: selon l'Eurobaromètre, 87 % des personnes interrogées s'accordent à dire qu'elles se sentent citoyennes européennes; 89% des Européens considèrent que la libre circulation est bénéfique pour leur condition (et 83% pour l'économie en général).²⁵

Il s'agit d'un *statut* très différent de celui de citoyenneté nationale, fondé sur le critère d'appartenance à une nation, c'est-à-dire à une communauté fondée sur une langue, une culture, des traditions et des événements historiques uniques (tendentiellement). La citoyenneté européenne est une citoyenneté résidentielle: elle vise à reconnaître qu'une personne ressortissante d'un État membre est ancrée dans un contexte socio-économique et politique, de sorte qu'elle peut y participer indépendamment de son lieu d'origine et de sa nationalité. La valeur sous-jacente est celle de l'inclusion dans la communauté territoriale d'arrivée, où il pourra exercer ses droits de citoyenneté sur la base du principe de non-discrimination.²⁶

²⁵ [Enquêtes - Eurobaromètre](#)

²⁶ TUE, article 18.