AVIS

COMITÉ DES RÉGIONS

89e SESSION PLÉNIÈRE DES 31 MARS ET 1er AVRIL 2011

Avis du Comité des régions sur le «Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union»

(2011/C 166/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

— est conscient que la citoyenneté de l'Union, en plus de permettre aux différentes identités nationales de cohabiter au sein de l'Union européenne, quelles que soient les modalités d'attribution de la citoyenneté nationale, contribue à consolider la démocratie européenne en associant les citoyens au processus d'intégration européenne;

— s'est déclaré favorable à toute initiative permettant de renforcer la participation des citoyens au processus démocratique de l'Union, notamment par des actions favorisant la démocratie directe et participative, et de combler le déficit démocratique de l'Union;

— souligne qu'il est nécessaire de sensibiliser davantage les citoyens à leur statut de citoyens de l'Union, à leurs droits et à leurs devoirs et à la signification de ceux-ci dans leur vie quotidienne;

— estime que les dispositions sur la citoyenneté de l'Union doivent être lues à la lumière du principe selon lequel les décisions doivent être prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens;

— est conscient que les collectivités locales et régionales sont les mieux placées pour faire mieux comprendre en quoi consiste la citoyenneté de l'Union et montrer quels avantages concrets elle peut apporter aux individus;

— souligne que les collectivités locales et régionales ont depuis longtemps lancé des initiatives couronnées de succès, en se rendant disponibles en tant que promoteurs et facilitateurs de citoyenneté;

— insiste sur la nécessité de prendre des mesures à même de garantir la formation et l'éducation à la citoyenneté, l'élimination des obstacles de diverse nature, des asymétries et des lacunes au niveau de l'information, et la mise en pratique d'un exercice conscient et libre de ses droits et devoirs;

— souligne qu'il est de la responsabilité de tous les niveaux de pouvoir de contribuer à bâtir une «culture des droits».

Rapporteur	Roberto PELLA (IT/PPE), Conseiller municipal de Valdengo
Texte de référence	Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union - Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union COM(2010) 603 final

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

Contexte: la citoyenneté européenne après l'adoption du traité de Lisbonne

1. apprécie le «Rapport concernant les progrès réalisés sur la voie de l'exercice effectif de la citoyenneté de l'Union pendant la période 2007-2010 [1]», lequel décrit les différents développements survenus dans le domaine de la citoyenneté au cours de ladite période et accompagne le «Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union: lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union»;

2. souscrit à l'approche adoptée par le rapport pour déterminer les obstacles majeurs que les citoyens rencontrent encore au quotidien lorsqu'ils doivent exercer leurs droits liés à la citoyenneté au sein de l'Union européenne dans divers contextes de vie; souscrit à l'objectif d'identifier les obstacles pour pouvoir ensuite les éliminer afin que les citoyens de l'Union puissent jouir pleinement de leurs droits; se félicite également de la volonté qu'a la Commission de renforcer la «citoyenneté de l'Union» de manière concrète et efficace;

3. apprécie la communication qui accompagne le rapport sur la citoyenneté, intitulée «Vers un Acte pour le marché unique – Pour une économie sociale de marché» [2], laquelle traite de la levée des obstacles rencontrés par les citoyens de l'Union dans l'exercice des droits qui leur ont été conférés par l'acquis du marché unique, en particulier lorsqu'ils agissent en tant qu'opérateurs économiques (chefs d'entreprise, consommateurs ou travailleurs) au sein du marché unique;

4. rappelle que l'introduction de la notion de «citoyenneté de l'Union» avec le traité de Maastricht a constitué une étape fondamentale et hautement symbolique dans la construction d'une identité européenne et d'une démocratie européenne. Cette citoyenneté, reconnue à tous les citoyens d'un État membre de l'Union européenne, est considérée, avec l'adoption du traité d'Amsterdam, comme complémentaire à la citoyenneté nationale;

5. souligne que les nouveautés réglementaires introduites par le traité de Lisbonne ont marqué un renforcement de la citoyenneté de l'Union, laquelle vient s'ajouter à la citoyenneté nationale (et plus seulement la compléter) sans la remplacer;

6. est conscient que la citoyenneté de l'Union, en plus de permettre aux différentes identités nationales de cohabiter au sein de l'Union européenne, quelles que soient les modalités d'attribution de la citoyenneté nationale, contribue à consolider la démocratie européenne en associant les citoyens au processus d'intégration européenne, comme le prévoit le traité sur l'Union européenne, qui a intégré la citoyenneté de l'Union parmi les principes démocratiques, tout comme le principe de l'égalité des citoyens européens;

7. souligne qu'en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union, les citoyens européens jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités, auxquels il y a lieu d'ajouter les droits fondamentaux reconnus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à laquelle l'Union a voulu adhérer par l'adoption du traité de Lisbonne, ainsi que les droits et libertés prévus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, adaptée et proclamée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a acquis, à travers le traité de Lisbonne, la même valeur juridique que les traités;

8. souligne que les droits dont il est question dans le rapport sur la citoyenneté de l'Union sont d'une part des droits dont seuls les citoyens de l'Union sont titulaires, et d'autre part des droits fondamentaux qui concernent également les ressortissants des pays tiers;

9. est conscient que la citoyenneté de l'Union constitue aujourd'hui le statut fondamental de l'individu, acteur politique du processus d'intégration européenne, permettant à tout un chacun de bénéficier du même traitement indépendamment de sa nationalité;

10. est conscient que la connaissance et la promotion de la citoyenneté de l'Union constitue un facteur fondamental et stratégique, surtout dans les pays qui sont devenus récemment membres de l'Union européenne et dans ceux qui sont candidats à l'adhésion;

11. rappelle que le traité sur l'Union européenne exige de ses États membres et des pays qui aspirent à adhérer à l'Union qu'ils respectent et promeuvent les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée: le respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit et des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités. Ce sont des valeurs communes aux États membres, dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes;

12. souligne que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa recommandation aux États membres du 16 octobre 2002, avait déjà reconnu que «doit être considérée comme composante de l'éducation à la citoyenneté démocratique toute action éducative, formelle, non formelle ou informelle, y compris celle de la famille, permettant à un individu, tout au long de la vie, d'agir en tant que citoyen actif et responsable tout en respectant les droits d'autrui»;

[1] COM(2010) 602 final.
[2] COM(2010) 608 final

13. rappelle que dans sa communication de septembre 2005 sur un «Programme commun pour l'intégration», exposant un cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne, la Commission avait invité les États membres à «mettre l'accent sur le volet civique dans les programmes d'accueil et les autres activités destinés aux ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés en vue d'assurer que les immigrés comprennent, respectent et bénéficient des valeurs communes européennes et nationales»;

14. fait remarquer que, depuis le lancement du débat sur l'avenir de l'Europe, il s'est déclaré favorable à toute initiative permettant de renforcer la participation des citoyens au processus démocratique de l'Union, de prendre part aux actions favorisant la démocratie directe et participative, et de contribuer de manière substantielle à combler le déficit démocratique de l'Union; salue en particulier les progrès accomplis à cet égard par le traité de Lisbonne;

15. rappelle que dans son avis intitulé «Nouvelles formes de gouvernance: l'Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens», il avait invité l'Union à rendre ses politiques et ses structures décisionnelles plus démocratiques et transparentes de manière à créer un cadre idéal pour la participation et les initiatives des citoyens à l'échelle de l'Union, et qu'il avait en outre demandé de créer des mécanismes visant à favoriser un dialogue politique interactif et à mettre en pratique le principe de démocratie participative;

16. souligne que, dans le contexte des priorités politiques établies pour la période 2010-2012, il a répété que la consolidation de son rôle institutionnel impliquait la reconnaissance du caractère prioritaire de l'application des dispositions du traité de Lisbonne relatives aux régions ou ayant, d'une manière ou d'une autre, une composante territoriale, comme l'initiative citoyenne; se félicite de l'adoption du règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne, qui a repris nombre d'exigences dont il avait fait état (CdR 167/2010 fin);

17. souligne qu'il est nécessaire, pour les citoyens de l'Union, de lever les obstacles qui entravent la libre circulation et de pouvoir entièrement jouir de leurs droits dans le cadre des traités indépendamment de l'endroit où ils ont choisi de résider ou d'acquérir des biens et des services;

18. souligne avec force qu'il reste, au sein des États membres, une séparation entre les dispositions juridiques applicables et la réalité quotidienne des citoyens, en particulier dans les contextes transfrontaliers;

19. met en exergue le fait que les principaux problèmes sont rencontrés lorsqu'il s'agit de mettre en application la réglementation européenne dans les différents États membres et d'adapter l'ordre juridique national aux nouveautés législatives;

20. souligne qu'il est nécessaire de sensibiliser davantage les citoyens à leur statut de citoyens de l'Union, à leurs droits et à la signification de ceux-ci dans leur vie quotidienne;

21. estime qu'il faut accorder une attention particulière aux migrants qui aspirent à acquérir la citoyenneté d'un État membre, devenant du même coup «citoyens de l'Union»;

Rôle des collectivités locales et régionales

22. estime que les dispositions générales sur la citoyenneté de l'Union insérées dans le traité sur l'Union européenne sous le titre traitant des dispositions relatives aux principes démocratiques doivent être lues à la lumière du principe selon lequel les décisions doivent être prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens, selon le modèle de la démocratie de proximité, dont la réalisation effective passe surtout par l'engagement total et réel des collectivités régionales et locales en tant qu'«autorités les plus proches des citoyens»;

23. constate que le rapport de la Commission n'accorde pas suffisamment d'attention à la contribution que les collectivités régionales et locales peuvent apporter à l'exercice effectif et à la qualité de la citoyenneté européenne;

24. est conscient que les collectivités locales et régionales, par leur proximité des citoyens, sont les mieux placées pour faire mieux comprendre en quoi consiste la citoyenneté de l'Union, pour donner de la visibilité à cette citoyenneté et montrer quels avantages concrets elle peut apporter aux individus, notamment en montrant les effets concrets des politiques de l'Union sur la vie des citoyens;

25. est conscient que les collectivités locales et régionales auront un rôle central à jouer dans les processus participatifs mis en place afin d'appliquer une véritable approche de la base vers le sommet, en permettant aux citoyens de contribuer de manière substantielle à la définition de politiques de l'UE qui concrétisent leurs droits;

26. estime que les collectivités locales et régionales peuvent permettre aux institutions européennes de toucher en particulier les groupes qui font souvent preuve d'un degré moindre de participation, par exemple les jeunes et les migrants;

27. estime que les collectivités territoriales assument des responsabilités dans la gestion des problèmes liés à la circulation et au séjour des citoyens de l'Union, y compris en matière d'accueil;

28. estime que le rapport, bien que dénonçant les obstacles qui entravent l'exercice des droits des citoyens de l'Union, n'accorde pas l'attention requise aux conditions préalables nécessaires pour pouvoir rendre effective toute forme de citoyenneté et lever les obstacles, géographiques, culturels, linguistiques, technologiques ou liés à l'information, qui entravent l'exercice conscient et libre par chacun de ses droits et devoirs;

29. note que le rapport 2010 sur la citoyenneté ne prête pas l'attention requise aux instruments de civisme qui constituent de nouveaux canaux pour véhiculer la démocratie et la citoyenneté;

30. souligne que le rapport ne prend pas suffisamment en considération la nécessité de procéder, au niveau local et régional, à des mesures de simplification administrative destinées à mettre en œuvre efficacement les droits de la citoyenneté de l'Union;

31. souligne avec force que dans le nouveau contexte multiculturel, la citoyenneté doit à présent se décliner non plus sous l'angle de la simple protection de l'identité et de l'appartenance, mais comme une étape d'intégration et d'inclusion sociale;

32. souligne que les collectivités locales et régionales ont depuis longtemps lancé des initiatives couronnées de succès, en se rendant disponibles en tant que promoteurs et facilitateurs de citoyenneté, notamment à travers des processus de démocratie participative et délibérative;

33. note que, face aux statistiques qui démontrent que la majorité des citoyens européens ne connaissent pas la signification des droits reconnus par la citoyenneté de l'Union, en particulier celle de la liberté de circulation et de séjour, et ne semblent pas non plus être au courant de leur existence, les collectivités locales et régionales constituent, du fait qu'elles sont proches des citoyens, les canaux ou instruments naturels pour soutenir la diffusion de l'information destinée aux citoyens de l'Union en la matière;

34. observe que les institutions politiques locales qui représentent, par excellence, l'expression d'un corps électoral «européen» et, par conséquent, les premiers organes authentiques de la gouvernance européenne, constituent les canaux les plus adaptés pour informer les citoyens de l'Union sur leurs droits électoraux;

35. insiste sur la contribution que peuvent apporter en matière de promotion et de sensibilisation en faveur des thèmes de la citoyenneté les réseaux de villes et les jumelages entre communes, en tant qu'instruments d'intégration et de participation à la vie citoyenne, surtout s'agissant des nouveaux États membres;

36. partage la volonté de la Commission de renforcer le droit des citoyens de l'UE à jouir dans les pays tiers de l'aide des autorités diplomatiques et consulaires de tous les États membres en proposant des mesures législatives en 2011 et en informant mieux les citoyens; souligne le rôle que les collectivités locales et régionales peuvent jouer aux fins d'une diffusion fine des informations relatives à ce droit et invite la Commission à le consulter lors de l'élaboration de ses propositions en la matière;

Objectifs prioritaires des autorités locales et régionales

Les conditions d'effectivité de la citoyenneté

37. souligne qu'il est nécessaire de prendre des mesures à même de garantir la formation et l'éducation à la citoyenneté, la levée des obstacles culturels, linguistiques et technologiques, la mise en pratique d'un exercice conscient et libre des droits et devoirs individuels, ainsi que l'élimination des asymétries et des lacunes au niveau de l'information;

La citoyenneté active

38. estime que le renforcement de la citoyenneté de l'Union peut tirer sa force de la consolidation de la participation active des citoyens à la vie des communautés locales, et particulièrement de la participation des jeunes, qui font preuve d'une mobilité plus importante dans l'espace européen;

39. recommande à la Commission européenne de mettre aussi l'accent sur les aspects liés à la citoyenneté de l'Union dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), afin que les futurs citoyens de l'Union soient informés et connaissent leurs droits et leurs obligations;

40. souligne l'importance du volontariat pour la promotion de la participation et de la citoyenneté active et juge nécessaire de soutenir les activités volontaires;

La citoyenneté sociale

41. estime qu'il y a lieu de renforcer, à l'échelle de l'Union, les initiatives en faveur de la citoyenneté sociale, dans la mesure où l'accès aux droits sociaux est lié à des critères et des exigences qui établissent un profilage discriminatoire, en contradiction avec le principe d'égalité et d'égalité de traitement que prévoit le droit communautaire pour les citoyens d'autres pays membres de l'Union européenne ayant exercé leur liberté de circulation, mais aussi pour les ressortissants de pays tiers, protégés par le droit de l'Union européenne;

42. demande à la Commission que les actions qu'elle entend mener pour faciliter l'accès transfrontalier aux soins de santé et pour lancer des projets pilotes en vue de fournir un accès en ligne sécurisé à certaines données sanitaires des citoyens de l'Union prévoient une participation des autorités locales et régionales en leur qualité de pouvoirs publics les plus proches des citoyens;

43. souhaite que les collectivités locales et régionales soient associées aux actions que la Commission entend mener pour améliorer le service d'information à l'attention des citoyens, en développant un nouveau système d'échange électronique de données permettant de limiter les retards et les difficultés rencontrés dans l'échange d'informations dans le secteur de la prévoyance sociale;

La citoyenneté civile

44. souhaite que les collectivités locales et régionales soient associées aux nouvelles actions prévues en ce qui concerne la facilitation de la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille originaires de pays tiers, incluant la non-discrimination, la promotion des bonnes pratiques et de la connaissance des règles de l'Union, à travers une plus grande diffusion de l'information à l'intention des citoyens de l'Union au sujet de leurs droits relatifs à la libre circulation;

45. reconnaît que les divergences constatées dans la transposition de la directive 2004/38/CE pourraient constituer un obstacle à l'exercice effectif des droits fondamentaux des citoyens;

La citoyenneté politique

46. estime que le droit à la pleine liberté de circulation et à la participation politique active des citoyens sont des aspects fondamentaux de la citoyenneté de l'Union;

47. est favorable aux efforts déployés pour garantir que les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire de l'Union aient la possibilité de participer à la vie de leur commune en fonction de leur durée de résidence. Le droit des ressortissants des pays tiers à participer à la vie politique est également reconnu par la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local;

48. invite la Commission à entreprendre des actions spécifiques pour promouvoir l'exercice effectif du droit reconnu au citoyen européen de participer aux élections communales de l'État où il a établi sa résidence, ainsi qu'aux élections européennes;

49. souligne qu'il est nécessaire de garantir aux citoyens de l'Union le plein accès aux informations sur le territoire des États membres, comme préalable à leur participation politique active;

La citoyenneté administrative

50. souligne qu'il est nécessaire de procéder, au niveau local et régional, à des mesures de simplification administrative pour rendre effectifs les droits des citoyens de l'Union, et en particulier la liberté de circulation, ainsi que d'éliminer toutes les pratiques dissuasives ou autres formes de discrimination existantes qui établissent des différences de traitement entre les citoyens européens, en particulier pour l'octroi du droit de résidence; de même, en s'appuyant sur l'identification des problèmes auxquels elles sont confrontées, les collectivités territoriales devraient être en mesure de fournir des solutions adéquates;

51. souligne qu'il est nécessaire, afin de permettre l'exercice du droit de libre circulation et de libre circulation des citoyens, d'améliorer l'échange de données électroniques entre les administrations publiques des pays de l'Union, ainsi que la communication de ces dernières avec les citoyens;

52. souligne avec force qu'il est nécessaire d'intervenir en utilisant des instruments de simplification administrative, notamment dans le contexte de la coopération transfrontalière, ce domaine étant celui où les citoyens rencontrent le plus de difficultés à exercer leurs droits;

53. met en exergue la possibilité de soutenir les diverses formes de coopération territoriale pour mettre en œuvre des projets et des mesures visant à rendre effective la citoyenneté de l'Union et capables de contribuer à la réduction des obstacles et des charges administratives et bureaucratiques, y compris par la diffusion des nombreuses bonnes pratiques concernant les services transfrontaliers, par exemple en matière de santé et de multilinguisme;

54. juge indispensable d'intensifier et d'améliorer au plus vite la coopération administrative ainsi que l'échange entre les autorités compétentes d'informations sur les bonnes pratiques, afin de garantir le libre exercice des droits et devoirs des citoyens de l'Union;

La culture de la citoyenneté

55. répète qu'il est de la responsabilité de tous les niveaux de pouvoir de contribuer à bâtir une «culture des droits» en sensibilisant les citoyens à leurs droits et devoirs;

56. souligne l'importance d'une action commune pour la promotion des droits et devoirs du citoyen, laquelle devrait notamment faire partie intégrante de la politique d'information et de communication de la Commission européenne;

57. s'engage à encourager en 2011, à l'occasion de l'Année européenne du volontariat, les collectivités locales et régionales à apporter une contribution notable et précieuse en réservant une grande place aux initiatives basées sur la notion de citoyenneté active;

58. souscrit à l'intention de la Commission européenne de désigner 2013 en tant qu'Année européenne des citoyens; parmi les activités qu'il peut organiser pour contribuer au succès de cette initiative, il envisagera la possibilité d'inclure ce thème dans l'organisation de ses journées portes ouvertes;

59. fait remarquer que les autorités locales et régionales constituent les niveaux de gouvernance dans lesquels il est possible de lancer des initiatives visant la «formation à la citoyenneté de l'Union», tant des citoyens en âge scolaire que des adultes, et notamment des personnes désireuses d'acquérir la citoyenneté d'un État membre;

60. estime qu'il faut promouvoir des actions de sensibilisation et de formation à destination des migrants qui aspirent à acquérir la citoyenneté d'un État membre, devenant du même coup «citoyens de l'Union»;

61. juge qu'il est nécessaire de lancer des actions pour la «formation à la citoyenneté de l'Union» des fonctionnaires des administrations publiques européennes, nationales, locales et régionales;

62. invite la Commission européenne et les États membres à favoriser l'introduction de la citoyenneté de l'Union dans les programmes éducatifs et scolaires et à promouvoir des actions de formation à la citoyenneté pour les adultes, en recourant également aux médias et aux TIC;

63. souligne l'importance du dispositif des «Capitales européennes de la culture» dans la promotion de l'identité et de la citoyenneté européennes;

64. invite la Commission à diffuser et à soutenir des mesures et des projets visant à promouvoir et à faire connaître la citoyenneté de l'Union auprès des citoyens des pays qui sont devenus récemment membres de l'Union européenne et de ceux qui sont candidats à l'adhésion, en particulier par une coopération avec les collectivités territoriales de ces pays;

65. invite la Commission à entreprendre des actions pour éliminer les obstacles – administratifs et législatifs, ou encore liés à des problèmes d'information, de motivation ou de langue – qui continuent d'entraver la mobilité à des fins d'apprentissage et pour définir les stratégies permettant de les surmonter, afin de favoriser la mobilité transnationale des jeunes, en prévoyant une participation des institutions publiques et de la société civile, des entreprises et des autres parties intéressées;

66. étudiera, en réponse à l'intérêt manifesté par la Commission européenne, la création d'une plateforme flexible et informelle afin de favoriser la coopération entre la Commission européenne, le Comité des régions et les associations nationales de collectivités locales et régionales, et ce dans le but de promouvoir et d'étayer le débat sur la citoyenneté européenne, de relever les questions qui se posent et les difficultés rencontrées au niveau de ces collectivités s'agissant de la mise en œuvre des droits liés à la citoyenneté de l'Union et d'encourager l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, en contribuant ainsi à promouvoir la mise en œuvre active de la citoyenneté de l'UE; invite la Commission européenne à envisager la possibilité d'octroyer un soutien adéquat à cette initiative dans le cadre d'une étude de faisabilité.

Bruxelles, le 31 mars 2011.

La présidente
du Comité des régions
Mercedes BRESSO