



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 07.09.2001
COM(2001) 506 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Troisième rapport de la Commission sur la citoyenneté de l'Union

RESUME

Le présent rapport se concentre sur les droits prévus à la deuxième partie du traité CE. Cependant, il incorpore des avancées dans des domaines étroitement liés à la citoyenneté au sens large, comme la protection des droits fondamentaux, y compris la lutte contre toute discrimination illégale.

Dans ce contexte, deux textes méritent une spéciale attention: la proposition de directive 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 et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La proposition de directive sur le droit de séjour

La proposition de directive 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, adoptée par la Commission le 23 mai 2001, s'inscrit dans l'environnement juridique et politique créé par l'institution de la citoyenneté de l'Union. Elle vise, notamment, à remplacer les différents instruments législatifs existants dans ce domaine par un seul instrument législatif, à assouplir et à simplifier les conditions et les formalités liées à l'exercice de ce droit et à clarifier les limitations à ces droits pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

La grande nouveauté apportée par la proposition c'est qu'après quatre ans de résidence continue, le citoyen acquiert un droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil. Une fois acquis, ce droit n'est plus soumis à des conditions.

La proposition de directive assouplit et simplifie considérablement les conditions et les formalités liées à l'exercice de ce droit. Elle circonscrit et clarifie la possibilité de refuser ou de mettre fin au séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

Elle apporte ainsi une réponse aux principaux problèmes et entraves à l'exercice du droit à la libre circulation, détectés à plusieurs reprises par la Commission.

La Charte des Droits fondamentaux

À Cologne, les 3 et 4 juin 1999, les chefs d'État ou de gouvernement se sont mis d'accord sur la nécessité d'établir, *une Charte des droits fondamentaux afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union.*

Pour mener à bien cette fonction, le Conseil européen a décidé de réunir une instance *ad hoc* (qui a pris le nom de Convention), composée de représentants du Parlement européen, des parlements nationaux, des gouvernements nationaux et de la Commission.

Entre le 17 décembre 1999 (date de sa première réunion) et le 2 octobre 2000 (date à laquelle le texte a été présenté au Conseil européen de Biarritz), la Convention a produit un travail notable, ayant réussi à dégager un très large consensus sur un projet de Charte, ambitieux, innovateur, mais aussi pragmatique.

La Charte a été proclamée à Nice par les trois institutions. Elle n'a pas été intégrée dans les traités, mais sa nature juridique doit être examinée suite au débat public lancé pour préparer la Conférence intergouvernementale de 2004.

La Charte rassemble pour la première fois dans un même texte tous les droits des personnes: droits civils et politiques, droits économiques et sociaux et droits des citoyens de l'Union européenne. Elle comporte 54 articles, précédés d'un préambule. Outre les dispositions générales reprises à la fin du texte (articles 51 à 54), les articles sont regroupés autour de six valeurs fondamentales: dignité (articles 1 à 5), libertés (articles 6 à 19) ; égalité (articles 20 à 26) ; solidarité (articles 27 à 38) citoyenneté (articles 39 à 46) et justice (articles 47 à 50).

Il est à rappeler que, selon l'article 51 de la Charte, ses dispositions s'adressent aux institutions et organes de l'Union, ainsi qu'aux États membres *uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union*.

Le chapitre V de la Charte relatif à la Citoyenneté regroupe les droits figurant à la deuxième partie du traité CE : droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen (article 39), droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (article 40), droit de saisir le médiateur (article 43), droit de pétition auprès du Parlement européen (article 44), liberté de circulation et de séjour (article 45), protection diplomatique et consulaire (article 46). Ce chapitre V de la Charte reprend également le droit d'accès aux documents (article 42), qui figure à l'article 255 du traité et, conscient de l'impact toujours croissant d'une procédure administrative équitable pour la sauvegarde des droits et intérêts des personnes, le droit à une bonne administration (article 41), qui est une innovation de la Charte, s'inspirant des principes posés en la matière par une abondante jurisprudence de la Cour de justice.

Droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen et aux municipales

La Commission constate que le taux de participations des citoyens de l'Union dans leur État membre de résidence aux élections au Parlement européen de juin 1999 a été très bas (9%), bien que supérieur à celui de 1994 et en augmentation dans tous les États membres sauf l'Allemagne.

La Commission encourage tous les États membres à mettre en œuvre un système de contact direct et personnel des électeurs communautaires et les encourage à suivre d'autres pistes, comme la mise à disposition de formulaires de demande d'inscription lors de tout contact avec les autorités locales ou nationales.

En ce qui concerne les élections municipales, la Commission fera, avant mars 2002, un rapport, qui rendra compte de l'application de la directive et de l'évolution de l'électorat intervenue après son entrée en vigueur.

Droit à la protection diplomatique et consulaire

Les décisions prises par les représentants des gouvernements des États membres pour mettre en œuvre ce droit ne sont pas entrées en vigueur vu que tous les États membres n'ont pas adopté dans leur ordre juridique interne les procédures nécessaires à son application.

Malgré cela, dans la pratique, il semble que tous les États membres ont pris des mesures pour assurer que les citoyens de l'Union bénéficient de la protection diplomatique et consulaire dans un État tiers où son État d'origine n'a pas de représentation.

Droit de pétition devant le Parlement européen et droit d'accès au médiateur

Le nombre de pétitions présentées devant le Parlement a tendance à diminuer légèrement (3274 pour la période 1997-2000, contre 3628 pour 1994-1997), mais reste cependant assez élevé.

Le grand nombre de pétitions déclarées irrecevables montre que les citoyens n'ont pas une vision claire des compétences de l'Union ou des droits conférés par la citoyenneté de l'Union.

Le nombre de plaintes adressées au médiateur n'a cessé de croître durant les années 1997 à 1999 (1181 plaintes en 1997, 1372 en 1998 et 1577 en 1999). On doit cependant noter le nombre considérable de plaintes déclarées irrecevables (73% en 1997, 69% en 1998 et 73% en 1999) parce que ne tombant pas dans le cadre du mandat du médiateur européen.

Mesures de lutte contre le racisme

1997 a été déclarée année européenne contre le racisme. Cette année européenne a été l'occasion de lancement d'initiatives et d'avancées significatives dans la lutte contre le racisme. Parmi elles, on peut signaler le plan d'action contre le racisme, la création d'un réseau européen contre le racisme, l'institution d'un observatoire des phénomènes racistes et xénophobes. Le racisme représente un danger pour nos sociétés européennes. Dans la lutte contre ce fléau, les institutions européennes ont un important rôle à jouer.

Mesures antidiscrimination

La Commission a adopté plusieurs instruments d'application de l'article 13 TCE. La directive 2000/43/CE vise à interdire dans tous les États membres toute discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique dans différents domaines tels que l'emploi, l'éducation, la sécurité sociale, les soins de santé ou l'accès aux biens et services. La directive 2000/78/CE vise à établir un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, en ce qui concerne l'emploi et le travail. Enfin, la décision 2000/750/CE établit un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination.

Ces textes témoignent de l'ambition de la Communauté de promouvoir une société plus juste et suivent une approche pragmatique, en se concentrant sur les principaux domaines où la discrimination se fait sentir.

Information des citoyens

La nécessité de mieux informer les citoyens de leurs droits est soulignée à plusieurs reprises dans le présent rapport.

Pendant les dernières années des initiatives significatives ont été prises, notamment le lancement du «Dialogue avec les citoyens et les entreprises», la création d'«Europe Direct» et du «Service d'orientation des citoyens».

1.	INTRODUCTION.....	6
2.	LA CITOYENNETÉ DE L'UNION	7
3.	DROITS CONFÉRÉS AU TITRE DE LA CITOYENNETÉ DE L'UNION.....	8
3.1.	Le droit de circuler et de séjourner librement.....	8
3.1.1.	<i>La proposition de directive relative au droit de séjourner et de circuler librement</i>	<i>8</i>
3.1.2.	<i>L'application des directives sur le droit de séjour des inactifs, des retraités et des étudiants</i>	<i>10</i>
3.1.3.	<i>La communication de la Commission sur les mesures spéciales justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique</i>	<i>11</i>
3.1.4.	<i>Mobilité à des fins d'éducation, de formation et de recherche</i>	<i>12</i>
3.2.	Le droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre de résidence.....	13
3.2.1.	<i>Élections municipales.....</i>	<i>13</i>
3.2.2.	<i>Élections au Parlement européen.....</i>	<i>14</i>
3.3.	Droit à la protection diplomatique et consulaire.....	16
3.4.	Droit de pétition.....	17
3.5.	Le Médiateur européen.....	19
4.	DROITS FONDAMENTAUX	20
4.1.	La Charte des droits fondamentaux de l'Union	21
4.1.1.	<i>La méthode conventionnelle:.....</i>	<i>21</i>
4.1.2.	<i>Le contenu de la Charte:</i>	<i>22</i>
4.1.3.	<i>Les développements futurs concernant la Charte:.....</i>	<i>23</i>
4.2.	Instruments juridiques anti-discrimination.....	24
4.3.	Daphne.....	25
4.4.	La lutte contre le racisme.....	25
5.	L'INFORMATION DES CITOYENS DE L'UNION	27

1. INTRODUCTION

L'article 22 du traité CE prévoit que *la Commission fait rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social tous les trois ans sur l'application des dispositions de la présente partie. Ce rapport tient compte du développement de l'Union.*

En application de cette disposition, deux rapports ont déjà été adoptés. Le premier¹ couvrait l'année 1993. Le deuxième² couvrait la période allant de 1994 à 1996.

Ce troisième rapport sur la citoyenneté de l'Union devrait donc couvrir les années 1997, 1998 et 1999. Cependant, la Commission a estimé que ce troisième rapport se devait de rendre compte de deux évolutions significatives en matière de citoyenneté: la proclamation de la Charte des droits fondamentaux (au Conseil européen de Nice de décembre 2000) et l'adoption par la Commission de la proposition de directive³ relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (la « refonte » du droit de séjour).

C'est pourquoi ce troisième rapport couvrira une période plus longue, allant jusqu'à l'adoption par la Commission de sa proposition de refonte du droit de séjour.

En conformité avec l'article 22 du traité CE, ce rapport se concentrera sur **l'application des dispositions de la deuxième partie du traité CE**, intitulée précisément « Citoyenneté de l'Union ». Il passera donc en revue la portée de la citoyenneté de l'Union, la libre circulation et résidence sur le territoire des États membres, le droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre de résidence aux élections municipales et au Parlement européen, la protection diplomatique et consulaire et les droits de pétition auprès du Parlement européen et de plainte auprès du médiateur.

Cependant, selon les termes du paragraphe 2 de l'article 17 TCE, *les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité.* Les droits figurant à la deuxième partie du traité, intitulée la citoyenneté de l'Union, constituent ainsi le noyau dur des droits conférés au titre de la citoyenneté, mais n'en épuisent pas la substance. Le traité CE confère aux citoyens de l'Union d'autres droits, qui figurent ailleurs dans les traités, tels que l'interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité (article 12).

Il est donc justifié que ce troisième rapport sur la citoyenneté de l'Union déborde des droits spécifiques figurant à la deuxième partie du traité CE et traite également de sujets ayant un lien de rattachement évident avec la citoyenneté de l'Union, notamment la lutte contre toute forme de discrimination et, d'une façon plus générale, la protection des droits fondamentaux dans l'Union.

¹ Document COM(93) 702 final.

² Document COM(97) 230 final.

³ Document COM(2001) 257 final.

2. LA CITOYENNETE DE L'UNION

Le terme citoyenneté est difficile à définir, notamment dans ses rapports plus ou moins synonymiques avec la notion de « nationalité » ou même « d'identité ». Si l'on peut dire, comme Condorcet, qu'*on ne naît pas citoyen, on le devient, par l'instruction*, le traité CE, en ce qui concerne la citoyenneté de l'Union, a fixé une genèse plus prosaïque: *est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre*. La citoyenneté de l'Union est donc, comme l'ont souligné les commentateurs, une citoyenneté de « superposition », qui vient s'ajouter à la citoyenneté nationale et, le cas échéant, régionale et locale, dans une citoyenneté à plusieurs niveaux. Cela a été explicité par le traité d'Amsterdam, qui a ajouté au premier alinéa de l'article 17 la phrase *la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas*.

La Commission constate que le lien entre citoyenneté d'un État membre et citoyenneté de l'Union n'est pas toujours correctement perçu par les citoyens⁴.

Il n'est donc pas inutile de préciser que:

- il appartient à chaque État membre de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité de cet État. La déclaration n° 2 annexée au traité de Maastricht (qui a institué la citoyenneté de l'Union) le précise clairement: *chaque fois que le traité instituant la Communauté européenne fait référence aux ressortissants des États membres, 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* ;
- il n'y a aucune forme autonome d'acquisition de la citoyenneté de l'Union. La nationalité d'un État membre est la seule manière d'acquisition de la citoyenneté de l'Union. Par contre, les États membres ne peuvent méconnaître la qualité de citoyen de l'Union, même si celui-ci a par ailleurs aussi la nationalité d'un État tiers⁵.

La citoyenneté de l'Union est, simultanément, source de légitimation du processus d'intégration européenne, de par le renforcement de la participation des citoyens, et élément fondamental pour la création d'un sentiment d'appartenance des citoyens à l'Union européenne, d'une véritable identité européenne.

Dans l'appréciation de la portée de la citoyenneté de l'Union, il faut éviter toute tentative de parallélisme avec la citoyenneté nationale. De par sa genèse, aussi bien que des droits et devoirs y attachés, la citoyenneté de l'Union est *sui generis*, non comparable à la citoyenneté nationale d'un État membre.

⁴ La Commission reçoit un nombre non négligeable de lettres demandant les démarches à suivre pour devenir citoyen de l'Union sans passer par la citoyenneté d'un État membre. Voir également la déclaration de M. Emil Scuka, président de l'Union internationale des Roms, lors d'une conférence de presse au Sénat italien le 4 décembre 2000: « Pour les Roms d'Europe, la seule citoyenneté vraiment adaptée est la citoyenneté européenne » (propos cités à partir d'une dépêche de l'agence France Presse, du 4 décembre 2000).

⁵ Affaire C-369/90, *Micheletti*, arrêt du 7.7.1992, Recueil de Jurisprudence 1992, p. I-4239.

Dans cette nouvelle citoyenneté multiple, à plusieurs niveaux, la citoyenneté de l'Union joue le rôle de complément de la citoyenneté nationale, mais ne la remplace pas.

3. LES DROITS CONFERES AU TITRE DE LA CITOYENNETE DE L'UNION

3.1. Le droit de circuler et de séjourner librement

3.1.1. La proposition de directive relative au droit de séjourner et de circuler librement

L'article 18 du traité CE confère à tout citoyen de l'Union le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Intégré dans la deuxième partie du traité, ce droit a la nature d'un droit fondamental et personnel.

Comme le soulignait le deuxième rapport sur la citoyenneté de l'Union, *le droit d'entrée et de séjour des citoyens de l'Union est régi par un corps législatif complexe, composé de deux règlements (dont un de la Commission) et neuf directives. Ces textes, qui sont fondés sur plusieurs bases juridiques du traité CE, couvrent des catégories différentes de bénéficiaires et prévoient parfois des droits spécifiques réservés à la catégorie à laquelle appartient le bénéficiaire.*

La nécessité d'une refonte de ces instruments législatifs, à la lumière de la citoyenneté de l'Union, a été identifiée par la Commission⁶, confirmée par le Conseil européen de Bruxelles en décembre 1993⁷ et réaffirmée par le Conseil européen de Nice⁸.

Les difficultés soulevées par cette entreprise de refonte sont connues et ont été détaillées dans le deuxième rapport sur la citoyenneté de l'Union⁹.

La Commission a adopté, le 23 mai 2001, une proposition de directive relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres¹⁰. Ce texte a pour base juridique les articles 12, 18, paragraphe 2, 40, 44 et 52 du traité¹¹.

Cette proposition de directive s'inscrit dans l'environnement juridique et politique créé par l'institution de la citoyenneté de l'Union. Elle tient compte des résultats du rapport du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes, de la Communication de la Commission sur le suivi des recommandations du groupe de haut niveau¹², du Deuxième Rapport sur la Citoyenneté, des Résolutions du Parlement européen et de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice.

⁶ Rapport de la Commission au Conseil européen sur l'adaptation de la législation existante au principe de subsidiarité: COM(93) 545 final, du 24.11.1993.

⁷ Conclusions du Conseil – Bull. CE n° 12, 1993, p. 14, point I.14.

⁸ Conclusions du Conseil, Annexe I, point I h), troisième tiret.

⁹ Voir point 4.3, p. 17-18.

¹⁰ Document COM(2001) 257.

¹¹ Le recours aux bases juridiques spécifiques des articles 40, 44 et 52 qui couvrent les personnes exerçant une activité économique dans l'État membre d'accueil a été nécessaire afin de maintenir les droits spécifiques qui sont prévus pour cette catégorie de personnes.

¹² Document COM(1998) 403.

Les objectifs de la proposition de directive sont les suivants:

- le remplacement des différents instruments législatifs existants par un seul instrument législatif;
- l'assouplissement des conditions et des formalités liées à l'exercice du droit à la libre circulation et au séjour dans les Etats membres par les citoyens de l'Union;
- l'introduction du droit de séjour permanent;
- la facilitation du droit de libre circulation et au séjour des membres de la famille;
- la clarification et circonscription des limitations à ces droits pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

La proposition de directive s'applique à toutes les catégories de bénéficiaires du droit de séjour: travailleurs salariés et non salariés, étudiants, non actifs et retraités.

La proposition réduit au strict nécessaire les conditions et formalités administratives liées à l'exercice du droit de séjour. Pour des séjours inférieurs à six mois, il suffit d'être en possession d'un document d'identité. Pour des séjours d'une durée supérieure à six mois, le citoyen de l'Union devra assurer, par le biais d'une simple déclaration, à l'État membre d'accueil d'exercer une activité économique ou de posséder des ressources suffisantes et une assurance maladie. Pour une première période de séjour jusqu'à quatre ans, la carte de séjour pour les citoyens de l'Union est supprimée et remplacée par l'enregistrement auprès des services de la population du lieu de résidence.

La grande nouveauté apportée par la proposition est qu'après quatre ans de résidence continue, le citoyen acquiert un droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil. Une fois acquis, ce droit n'est plus soumis à des conditions et est constaté par un document prévu à cet effet.

La proposition facilite également l'exercice du droit de libre circulation et de séjour des membres de la famille. Les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers bénéficient également d'une protection juridique accrue, notamment lors du décès du citoyen de l'Union dont ils dépendent ou lors de la dissolution du mariage, sous certaines conditions.

Enfin, la proposition circonscrit davantage la possibilité de refuser ou de mettre fin au séjour pour des raisons d'ordre public, sécurité publique et santé publique. Elle assure aux citoyens de l'Union une meilleure protection tant administrative que juridictionnelle dans le cadre des mesures limitant leur droit de séjour. Elle accorde même une protection complète aux mineurs et aux personnes ayant acquis un droit de séjour permanent pour lesquelles l'expulsion pour des raisons d'ordre public est exclue. Elle incorpore et remplace, à ce sujet, les dispositions de la directive 64/221/CEE du Conseil du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique¹³.

¹³ JO 56 du 4.4.1964, p. 850/64. Directive modifiée en dernier lieu par directive 75/35/CEE (JO L 14 du 20.1.1975 p. 14).

3.1.2. *L'application des directives sur le droit de séjour des inactifs, des retraités et des étudiants*

La Commission a adopté, le 17 mars 1999, un rapport¹⁴ sur l'application des directives 90/364/CEE¹⁵ (droit de séjour des inactifs), 90/365/CEE¹⁶ (droit de séjour des retraités) et 93/96¹⁷ (droit de séjour des étudiants).

La transposition des directives par les États membres a pris un certain retard dans la plupart des États membres, seulement trois États membres ayant transposé ces directives à la date prévue (30 juin 1992). La Cour de justice, par arrêt du 20 mars 1997¹⁸, a condamné l'Allemagne pour n'avoir pas adopté dans le délai prescrit les dispositions nécessaires pour transposer en droit national les directives 90/364 et 90/365.

Le contenu des lois de transposition a aussi laissé à désirer, étant donné que la Commission a dû engager des procédures d'infraction pour transposition incorrecte contre 14 États membres. La plupart des procédures ont cependant été classées, à des rythmes variables, grâce aux modifications apportées par les États membres à leur législation. La Commission a cependant dû saisir la Cour de justice contre l'Italie. Par son arrêt du 25 mai 2000¹⁹, la Cour de justice a constaté que l'Italie, en limitant les moyens de preuve qui peuvent être invoqués et en disposant notamment que certains documents doivent être délivrés ou visés par l'autorité d'un autre État membre, ainsi qu'en exigeant des étudiants qu'ils garantissent disposer de ressources d'un montant déterminé, en ne leur laissant pas clairement le choix entre une déclaration et tout autre moyen au moins équivalent et, enfin, en n'admettant pas l'utilisation d'une déclaration lorsqu'ils sont accompagnés de membres de sa famille, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des directives 90/364, 90/365 et 93/96.

Les États membres ont finalement reconnu le bien fondé des arguments de la Commission et ont modifié leurs mesures de transposition en conséquence. Cependant, les procédures d'infraction ont suivi un rythme relativement lent, ce qui a eu pour conséquence que, pendant une période relativement longue, des citoyens de l'Union se sont trouvés, du fait d'une transposition erronée des directives, privés de certains de leurs droits ou confrontés à des difficultés administratives injustifiées.

La Commission considère qu'il faut:

- améliorer l'effort d'information des citoyens quant à l'étendue des droits dans le domaine de la libre circulation;
- continuer à assurer fermement le respect du droit communautaire existant, notamment en assurant un suivi vigilant des pratiques administratives des États membres;

¹⁴ COM(1999) 127 final.

¹⁵ JO L 180, du 13.7.1990, p. 26.

¹⁶ JO L 180, du 13.7.1990, p. 28.

¹⁷ JO L 317, du 18.12.1993, p. 59. La directive 93/96 a été adoptée suite à l'annulation par la Cour de justice de la directive 90/366.

¹⁸ Affaire C-96/95, *Commission contre Allemagne*, Recueil 1997, p. I-1653.

¹⁹ Affaire C-424/98, *Commission contre Italie*, Recueil 2000, p. I-4001.

- rendre plus lisible le droit communautaire en matière de libre circulation des personnes et le réorganiser autour de la notion de citoyenneté. La Commission a donné suite à cette dernière constatation en adoptant le 23 mai 2001 la proposition de directive sur le droit des citoyens de l'Union à circuler et à séjourner librement sur le territoire des Etats membres (voir supra, point 3.1.1.).

3.1.3. *La communication de la Commission sur les mesures spéciales justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique*²⁰

Le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union, droit fondamental et personnel conféré en dehors de tout contexte économique, est objet des limitations et conditions prévues par le traité et par les dispositions prises pour son application.

En particulier, les articles 39, paragraphe 3, 46, paragraphe 1, et 55 du traité CE permettent aux États membres de limiter la libre circulation des personnes pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces mesures doivent être conformes aux dispositions de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964²¹.

La Commission, constatant que cette directive a été abondamment interprétée par la Cour de justice au fil des ans, que l'introduction de la citoyenneté de l'Union modifie le contexte dans lequel s'inscrit l'interprétation de la directive, mais aussi tenant compte des leçons tirées à partir des nombreuses plaintes de citoyens concernant l'application de la directive, décida d'adopter une communication, dans le but d'attirer l'attention sur les principales difficultés soulevées par l'application de cette directive et d'offrir quelques orientations quant à la manière de résoudre ces difficultés.

La Commission, au terme de la communication, conclut que:

- L'applicabilité des dispositions nationales pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique est prévue par le traité instituant la Communauté européenne et garantit aux États membres certains pouvoirs discrétionnaires.
- L'application de la définition nationale et des critères nationaux à toute mesure prise pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique reste néanmoins soumise au respect du droit communautaire. En particulier, le droit personnel et fondamental de la libre circulation des citoyens de l'Union devrait, conjointement avec le principe de proportionnalité et le respect des droits fondamentaux, guider les autorités nationales lorsqu'elles prennent une décision concernant une mesure d'éloignement du territoire national.
- Toute mesure prise pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique doit être valablement motivée par une menace réelle et suffisamment grave touchant un intérêt fondamental de la société, et doit respecter les droits fondamentaux de l'intéressé, tels qu'ils sont garantis dans l'ordre juridique communautaire.

²⁰ COM(1999) 372 final du 19.7.1999.

²¹ JO 56, du 4.4.1964, p. 850.

- Toute garantie de nature administrative et juridictionnelle prévue par la directive 64/221/CEE, telle qu'interprétée par la Cour de justice, doit être rigoureusement respectée, y compris le droit d'être informé des motifs de toute mesure prise, ainsi que de ses conséquences, et le droit à une nouvelle appréciation de son cas.
- Il convient de souligner l'importance que revêt l'appréciation globale de la situation personnelle (familiale, sociale et culturelle) avant la prise d'une mesure d'éloignement du territoire national à l'égard d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité. Cette appréciation doit être faite au cas par cas, sans que des raisons de prévention générale puissent être invoquées. Les condamnations pénales antérieures ne constituent qu'un des éléments à prendre en compte dans cette appréciation globale et ne justifient, à elles seules, aucune mesure prise pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique.
- Une attention toute particulière doit être portée à la préservation des droits, y compris la protection de la vie familiale, des citoyens de l'Union qui sont des résidents de longue durée ou mineurs d'âge, ainsi que des droits du groupe de bénéficiaires le plus vulnérable, à savoir les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union.

3.1.4. *Mobilité à des fins d'éducation, de formation et de recherche*

Deux instruments touchent aux questions de mobilité dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la recherche:

- la Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilité dans la Communauté des étudiants, des personnes en formation, des jeunes volontaires, des enseignants et des formateurs, adoptée le 25 juin 2001.
- Le plan d'action pour la mobilité (PAM), initiative de la Présidence française en collaboration avec la Commission européenne, à la suite du mandat du Conseil européen de Lisbonne, adopté sous forme de résolution par le Conseil le 14 décembre 2000, et approuvé par le Conseil européen de Nice.

La mobilité des personnes concernées au titre d'une activité de formation, d'une période d'enseignement ou de volontariat devient une dimension de plus en plus importante de l'affirmation de la citoyenneté européenne, ainsi qu'un outil d'intégration interculturelle et sociale.

Basée sur les articles 149 et 150 du traité, la recommandation vise à la suppression des obstacles importants qui subsistent encore en matière de libre circulation des étudiants, des personnes en formation, des jeunes volontaires, des enseignants et des formateurs. Elle invite les États membres à introduire des stratégies tendant à intégrer l'aspect de mobilité transnationale dans leurs politiques nationales appliquées aux groupes visés par cette recommandation.

La recommandation et le plan d'action invitent également la Commission à coopérer avec les États membres pour l'échange d'informations sur les possibilités de mobilité transnationale à l'intention des groupes cibles visés, afin d'en faciliter l'accès, notamment par le développement d'un portail sur l'Internet permettant d'accéder facilement aux différentes sources d'information sur la mobilité.

Enfin, la recommandation et le plan d'action prévoient l'élaboration d'un rapport de suivi adressé au Parlement et au Conseil tous les deux ans.

La Commission s'emploie aussi à lever les obstacles à la mobilité des chercheurs, conformément aux objectifs tracés par le Conseil européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, dans le cadre de la mise en place d'un espace européen de la recherche. La Commission a créé en juillet 2000 un groupe d'experts de haut niveau sur l'amélioration de la mobilité des chercheurs: ce groupe a publié un rapport sur la base duquel la Commission a adopté en juin 2001 une communication intitulée "Stratégie en faveur de la mobilité au sein de l'espace européen de recherche"²², proposant le lancement d'un certain nombre d'actions.

Le droit de tout citoyen de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres est le droit central de la citoyenneté de l'Union.

Le maintien de la législation antérieure à l'institution de la citoyenneté de l'Union, éparpillée dans de nombreux textes juridiques sectoriels, constitue un héritage du passé dont il faut se défaire.

La nouvelle proposition de directive sur le droit de séjour apporte simplicité et lisibilité. Elle répond aux principaux problèmes et entraves à l'exercice de ce droit, signalés aussi bien dans la communication sur l'application des directives « inactifs », « retraités » et « étudiants » que dans la communication relative aux mesures prises pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

L'exercice de ce droit fondamental de la citoyenneté de l'Union s'en trouvera donc facilité, et le droit communautaire simplifié, répondant ainsi aux recommandations du Parlement européen et du Conseil européen.

La portée pratique de la citoyenneté de l'Union en sortira renforcée aux yeux des nombreux ressortissants des États membres qui exercent, pour des périodes plus ou moins longues, le droit à la libre circulation.

3.2. Le droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre de résidence

3.2.1. Élections municipales

L'article 19, paragraphe 1, du traité CE garantit à tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Le Conseil a arrêté le 19 décembre 1994 la directive 94/80/CE²³ 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 nationalité²⁴.

²² Document COM(2001)331 final.

²³ JO L 368 du 31.12.1994, p. 38.

La directive 94/80/CE est maintenant transposée dans tous les États membres²⁵.

Lors de l'analyse de la conformité des lois de transposition, la Commission a été amenée à ouvrir plusieurs procédures d'infraction, pour mauvaise transposition de la directive. Les procédures concernaient essentiellement les modalités d'inscription sur les listes électorales, mais aussi l'exigence de connaissance de la langue nationale ou la mention de la nationalité des candidats non-nationaux sur les bulletins de vote, par exemple.

Suite aux modifications introduites par les États membres concernés, la plupart des procédures ont pu être clôturées. Quatre procédures sont encore ouvertes, concernant l'Autriche, le Portugal, la France et la Grèce²⁶. Seule la procédure contre la Grèce se trouve à un stade contentieux.

Selon l'article 13 de la directive, la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive, y compris l'évolution de l'électorat intervenue depuis son entrée en vigueur, dans le délai d'un an après le déroulement dans tous les États membres des élections municipales organisées sur la base de la directive. Vu que les dernières élections ont eu lieu en mars 2001 en France, le rapport en question devra donc être arrêté avant mars 2002.

3.2.2. *Élections au Parlement européen*

Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections au Parlement européen dans l'État membre de résidence est consacré à l'article 19, paragraphe 2, du traité CE et a été mis en œuvre par la directive 93/109/CE²⁷ 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.

Si, dans l'ensemble, la transposition de la directive par les États membres a été satisfaisante, dans certains cas des procédures d'infraction ont dû être ouvertes pour mauvaise transposition.

Dans un seul cas, il a été nécessaire de poursuivre la procédure prévue à l'article 226 du traité jusqu'au stade de l'avis motivé. Il s'agit de la procédure ouverte contre la République fédérale d'Allemagne. La Commission contestait l'exigence, pour les citoyens de l'Union, de demander à être inscrits sur la liste électorale avant chaque scrutin, alors que la directive prévoit, à son article 9, paragraphe 4, que les électeurs communautaires qui ont été inscrits sur la liste électorale y restent inscrits, dans les mêmes conditions que les électeurs nationaux, jusqu'à ce qu'ils demandent d'être rayés. Cette procédure d'infraction a été clôturée, suite à la modification de la législation allemande de transposition de la directive.

²⁴ Pour une présentation du contenu de la directive, voir le Deuxième rapport sur la citoyenneté, COM(97) 230 final, point 1.1.

²⁵ La Belgique a été le dernier État membre à la transposer, ne l'ayant fait que par loi du 27 janvier 1999. La Belgique avait déjà été condamnée par la Cour de justice pour la non-transposition de cette directive (Affaire C-323/97, Recueil 1998, p. I-4281).

²⁶ Le Portugal et l'Autriche ont manifesté leur intention de modifier leur législation dans le sens prôné par la Commission.

²⁷ JO L 329 du 30.12.1993, p. 34.

La directive 93/109/CE a été appliquée pour la première fois lors des élections au Parlement européen de juin 1994²⁸. La Commission, conformément à l'article 16 de la directive 93/109/CE, a fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive lors de ces élections²⁹.

La Commission a arrêté le 18 décembre 2000 une communication sur l'application de la directive lors des élections de juin 1999³⁰, qui vise à attirer l'attention sur les principaux problèmes détectés et à diffuser et encourager les bonnes pratiques dégagées dans certains États membres, dans le but de renforcer la participation des citoyens de l'Union à la vie politique dans l'État membre de résidence.

Cette communication constate que le taux de participation des citoyens de l'Union dans leur État membre de résidence a été assez bas (9%), bien que supérieur à celui de 1994 (5,9%). La Commission constate cependant que le taux de participation est en augmentation dans tous les États membres, à l'exception de l'Allemagne. C'est d'ailleurs le taux d'inscription très bas dans les deux pays qui accueillent le plus de ressortissants d'un autre État membre (la France et l'Allemagne³¹) qui fait chuter la moyenne de l'Union, qui serait de 17,3% si l'on ne prenait pas en compte ces deux pays.

La communication se concentre sur deux points: l'information des citoyens de l'Union non-nationaux sur l'existence des droits de vote d'éligibilité et les modalités de leur exercice, d'une part, et le fonctionnement du système d'échange de l'information destiné à empêcher le double vote, d'autre part.

En ce qui concerne l'information des citoyens de l'Union, la Commission encourage tous les États membres qui n'y ont pas encore recours à mettre en œuvre un système de contact direct et personnel des électeurs communautaires résidant sur leur territoire par la voie postale³². Autant que possible, les États membres devraient faciliter l'inscription sur la liste électorale par retour du formulaire adéquat par la poste.

La Commission estime que d'autres pistes doivent être explorées, notamment la mise à disposition des ressortissants communautaires de formulaires de demande d'inscription sur les listes électorales lors de tout contact de ces citoyens avec les autorités locales ou nationales. En effet, l'effort doit dorénavant se concentrer sur l'encouragement et la facilitation de l'inscription sur les listes électorales de l'État membre de résidence, autant que sur l'information sur l'existence du droit de vote et d'éligibilité. Ce travail d'encouragement doit être mené en permanence, alors que les campagnes d'information traditionnelles ne sont réalisées que pendant la période qui précède chaque élection.

²⁸ En Suède, les premières élections au Parlement européen ont eu lieu le 17 décembre 1995, en Autriche le 13 octobre 1996 et en Finlande le 20 octobre 1996.

²⁹ Document COM(97) 731 final.

³⁰ Document COM(2000) 843 final.

³¹ La France et l'Allemagne accueillent 63 % des citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre. Le taux de participation a été de 4,9 % en France et 2,1 % en Allemagne.

³² Lors des élections de juin 1999, le taux moyen de participation dans les pays ayant fait usage de ce système d'information s'est élevé à 23,5 %.

En ce qui concerne le système d'échange de l'information, la Commission constate que son fonctionnement s'est révélé une fois de plus insatisfaisant. Des facteurs de deux ordres différents menèrent à cette situation: le non-respect par certains États membres des modalités prévues pour la mise en œuvre de l'échange et les dispositions de certaines législations électorales des États membres, notamment les différents délais de clôture des listes électorales.

La Commission, en collaboration avec les autorités compétentes des États membres, va continuer ses efforts dans le sens d'améliorer l'exercice pratique de l'échange dans le cadre législatif actuel.

La citoyenneté de l'Union confère le droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre de résidence aux élections locales et européennes.

Il convient de rappeler que sont concernées environ cinq millions de personnes, dont certaines étaient privées du droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre d'origine du fait de la résidence à l'étranger.

La Commission constate l'énorme déficit d'information dans ce domaine. Les données disponibles montrent en effet que lorsqu'une campagne d'information spécifique et directe a été organisée, le taux de participation aux élections dans l'État membre de résidence est de loin supérieur à la moyenne au niveau de l'Union.

La Commission appelle tous les États membres à mettre en œuvre un système de contact direct et personnel des électeurs communautaires et plaide pour l'exploration de nouvelles pistes, notamment la mise à disposition d'information détaillée lors de tout contact avec les administrations nationales ou locales.

3.3. Droit à la protection diplomatique et consulaire

L'article 20 institue le droit à la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les pays tiers où l'État membre du citoyen n'est pas représenté, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Il indique également que les États membres établissent entre eux les règles nécessaires et engagent les négociations internationales requises.

Le deuxième rapport sur la citoyenneté de l'Union faisait état de l'adoption par les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, de trois décisions, la première concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires³³, la seconde, les modalités d'exécution à adopter par les fonctionnaires consulaires³⁴ et la troisième, les règles de délivrance d'un titre de voyage provisoire³⁵.

³³ Décision 95/553/CE, JO L 314 du 28.12.1995, p. 73.

³⁴ Non publiée au Journal officiel.

³⁵ Décision 96/409/PESC, JO L 168 du 6.7.1996, p. 4.

Toutes ces décisions ne prendront effet que lorsque tous les États membres les auront mises en œuvre dans leur ordre juridique interne, ce qui n'est pas encore le cas.

Néanmoins il faut constater que, dans la pratique quotidienne, tous les États membres ont pris des mesures pour assurer que leurs représentations diplomatiques et consulaires fassent bénéficier les citoyens de l'Union non représentés dans un État tiers, de la protection et de l'assistance appropriées en cas de décès, d'accident ou de maladie graves, en cas d'arrestation ou de détention, en cas d'actes de violence dont ils peuvent être victimes, en cas de rapatriement, et dans d'autres cas de demande d'aide.

Les documents destinés à mettre en œuvre ce droit, qui a été élevé par la Charte des droits fondamentaux de l'Union au rang des droits fondamentaux,³⁶ ne sont toujours pas juridiquement d'application en raison du fait que certains États membres n'ont pas mis en œuvre les mesures législatives nécessaires au niveau national.

3.4. Droit de pétition

L'article 21 du traité CE prévoit que tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen conformément aux dispositions de l'article 194. Les citoyens sont les principaux bénéficiaires de ce droit, même si l'article 194 étend ce dernier à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre. L'objet de la pétition doit relever des domaines d'activité de la Communauté et concerner directement le pétitionnaire. Bien que la commission des pétitions adopte une interprétation large lorsqu'elle se prononce sur la recevabilité d'une pétition, un grand nombre de pétitions sont déclarées irrecevables.

La pétition donne aux citoyens une importante occasion de faire connaître leurs préoccupations aux institutions communautaires. Les pétitionnaires peuvent également attirer l'attention sur le grand nombre de cas dans lesquels différentes autorités des États membres ignorent le droit communautaire ou qui révèlent des lacunes dans la législation communautaire ou soulignent la nécessité d'en réviser certains éléments.

L'expérience des années parlementaires 1997/1998, 1998/1999 et 1999/2000³⁷

Le Parlement européen a été saisi d'un afflux constant de pétitions au cours de la période 1997-2000. C'est ainsi qu'il a reçu 1311 pétitions au cours de l'année parlementaire 1997-1998, 1005 en 1998-1999 et 958 en 1999-2000. La tendance à la baisse du nombre de pétitions, constatée dans le Deuxième rapport, se confirme, à l'exception de l'année 1997-1998 où le nombre de pétitions a augmenté par rapport à l'année précédente.

³⁶ Article 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, JO C 364, du 18.12.2000, p. 1.

³⁷ Source: Rapports sur les délibérations de la commission des pétitions pendant les années parlementaires 1996-1997 (Document A4-0190/97), 1997-1998 (Document A4-0250/98), 1998-1999 (Document A4-0117/99). Les rapports sont disponibles sur le site du Parlement européen (http://www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm).

Pétitions reçues par le Parlement au cours de la dernière décennie

Année parlementaire	Nombre	Pourcentage d'augmentation/de diminution
1990-1991	785	
1991-1992	684	- 12 %
1992-1993	900	+ 30 %
1993-1994	1083	+20%
1994-1995	1352	+ 25 %
1995-1996	1169	- 14 %
1996-1997	1107	- 5 %
1997-1998	1312	+ 18 %
1998-1999	1005	- 24 %
1999-2000	958	- 5 %

Pendant les trois années parlementaires concernées, la commission des pétitions a déclaré recevables 1767 pétitions, sur un total de 3275 (54 %). Certaines pétitions ont été transmises au médiateur européen et les pétitionnaires se sont parfois adressés à un autre organe compétent, indépendant de la Communauté européenne.

Le pourcentage élevé de pétitions déclarées irrecevables est la conséquence d'un manque d'information sur les compétences de l'Union et de chacune de ses institutions. Comme la Commission des pétitions le signalait dans son rapport sur l'année parlementaire 1999/2000³⁸ *un certain nombre de pétitionnaires saisissent la Commission des pétitions parce qu'ils ne savent pas trop quels droits leur confère la qualité de citoyen de l'Union européenne.*

Sur les trois années parlementaires étudiées, 920 pétitions au total concernaient les droits des citoyens, plus précisément les affaires sociales, la libre circulation, la fiscalité et la reconnaissance des diplômes dans l'État membre de résidence. Ce grand nombre de pétitions sur les droits des citoyens témoigne des fréquents problèmes que rencontrent les citoyens lorsqu'ils résident dans un autre État membre.

³⁸

Document A5-0162/2000, p. 12.

3.5. Le Médiateur européen

L'article 21, deuxième alinéa, dispose que tout citoyen de l'Union peut s'adresser au médiateur. Le cadre d'activité du médiateur est précisé par l'article 195. Toute personne physique ou morale résidant dans un État membre a le droit de saisir le médiateur, qui a pour mission d'enquêter sur les cas de mauvaise administration³⁹ alléguée dans l'action des institutions ou organes communautaires. Le médiateur ne peut en revanche enquêter sur les actes émanant d'autorités nationales ou d'autres organisations internationales.

Le premier médiateur de l'Union, M. Jacob Söderman, a pris ses fonctions fin décembre 1995 et a, depuis lors, présenté plusieurs rapports annuels⁴⁰ contenant des informations sur les plaintes qu'il reçoit, sur les règles qu'il applique pour en apprécier la recevabilité et sur la procédure suivie.

Les plaintes reçues au cours de la période 1997-1999

En 1997, le médiateur a reçu 1181 plaintes, dont 1067 émanaient de citoyens de l'Union. Seules 200 plaintes ont débouché sur l'ouverture d'une enquête par le médiateur⁴¹. En 1998, le médiateur a reçu 1372 plaintes, dont 1237 de la part de citoyens. 170 ont abouti à une enquête. Les données relatives à 1999 font apparaître que sur 1577 plaintes (1458 plaintes de citoyens), 201 ont débouché sur une enquête. Aucun acte de mauvaise administration n'a été constaté sur les cas soumis (59 en 1997, 96 en 1998 et 107 en 1999).

Les principales institutions à avoir fait l'objet d'une enquête pendant la période 1997-1999 ont été la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil. À cet égard, les statistiques relatives à cette période ne montrent aucune différence notable par rapport aux années précédentes.

³⁹ Le médiateur a défini comme suit l'expression "mauvaise administration" dans son Rapport annuel 1997: "Il y a mauvaise administration lorsqu'un organisme public n'agit pas en conformité avec une règle ou un principe ayant pour lui force obligatoire". Suite à une proposition présentée au nom de la commission des pétitions (A4-0258/98), le Parlement européen a adopté une résolution dans laquelle il se félicite de cette définition.

⁴⁰ Tous les rapports sont accessibles sur le site internet du médiateur européen, à l'adresse suivante: <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/report/en/default.htm>.

⁴¹ Tous les ans, le médiateur a traité des plaintes dont l'examen n'avait pu être achevé l'année précédente et a ouvert des enquêtes de sa propre initiative. Le nombre d'enquêtes indiqué peut donc recouvrir ces deux catégories et pas seulement les plaintes de la même année.

Institutions et organes soumis à des enquêtes au cours de la période 1997-1999

Institutions et organes	1997		1998		1999	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Commission	163	77 %	129	75 %	163	80 %
Parlement	24	12 %	27	16 %	18	9 %
Conseil	7	3 %	7	4 %	14	7 %
Autres	17	8 %	9	5 %	8	4 %

Pendant la période 1997-1999, la principale allégation de mauvaise administration a été l'absence ou le refus d'information ou de transparence⁴². En deuxième position, on note les retards qui auraient pu être évités (1997 et 1999) et la négligence (1998). Les autres allégations très courantes de mauvaise administration ont été la discrimination, l'injustice, l'abus de pouvoir et des procédures, ainsi que les droits de la défense.

Les statistiques communiquées par le médiateur montrent que le nombre de citoyens qui saisissent le médiateur d'une plainte augmente chaque année depuis 1996. Le pourcentage de plaintes qui relèvent du mandat du médiateur n'a pas connu la même progression, même si on note une lente augmentation. Les rapports annuels pour les années 1997-1999 indiquent tous un pourcentage très élevé de plaintes irrecevables: 73 % en 1997 et 1999 et 69 % en 1998. Dans pareils cas, le médiateur s'efforce d'aider les citoyens en leur conseillant de s'adresser à la bonne institution, par exemple le Parlement européen ou un médiateur local ou national. Il arrive chaque année que le médiateur transmette, dans un petit nombre de cas, la plainte à une autre institution, avec le consentement du plaignant.

4. DROITS FONDAMENTAUX

La période couverte par le présent rapport a été marquée par la proclamation de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union, par l'adoption d'instruments juridiques mettant en œuvre l'article 13 du traité CE et par les mesures prises dans le cadre de l'année européenne contre le racisme (1997).

⁴² 23 % en 1999, 30 % en 1998 et 25 % en 1997.

4.1. La Charte des droits fondamentaux de l'Union

La Charte des droits fondamentaux de l'Union a été proclamée conjointement par la Présidente du Parlement européen, le Président du Conseil et le Président de la Commission en marge du Conseil européen de Nice, le 7 décembre 2000. Elle a été publiée au Journal officiel des Communautés européennes⁴³.

Cette proclamation est le résultat de la décision du Conseil européen de Cologne, des 3 et 4 juin 1999, par laquelle les chefs d'État ou de gouvernement se sont mis d'accord sur la nécessité d'établir, *au stade actuel du développement de l'Union, une Charte des droits fondamentaux afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union*⁴⁴.

4.1.1. La méthode conventionnelle:

Pour l'élaboration du projet de Charte, le Conseil européen a décidé de réunir une instance *ad hoc*, composée de représentants du Parlement européen, des parlements nationaux, des gouvernements nationaux et de la Commission. Cette enceinte, déjà esquissée à Cologne, a vu sa composition précisée lors du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. L'enceinte, qui a ultérieurement décidé de se dénommer « Convention », comptait 62 membres qui se divisaient en quatre groupes: seize membres du Parlement européen, trente membres des parlements nationaux, quinze représentants des chefs d'État ou de gouvernement et un représentant de la Commission.

Des observateurs de la Cour de justice des Communautés européennes et du Conseil de l'Europe - dont un représentant de la Cour européenne des droits de l'homme - ont également participé aux travaux: Le Comité économique et social, le Comité des régions et le médiateur ont été invités à donner leur point de vue.

Les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne ont été auditionnés par la Convention.

Les méthodes de travail de la Convention ont été fixées dans leurs grandes lignes par les conclusions du Conseil européen de Tampere. Un élément notable de ces méthodes touche à la transparence des travaux. En effet, le Conseil européen de Tampere a posé le principe de la publicité des débats de l'enceinte et des documents présentés au cours de ceux-ci. Cette publicité a notamment été réalisée par l'ouverture d'un site Internet⁴⁵ sur lequel les documents relatifs à l'élaboration de la Charte ont été mis à la disposition du public. Cette publicité a permis une concertation étroite avec les représentants de la société civile.

L'enceinte a tenu sa première réunion le 17 décembre 1999 à Bruxelles. À cette occasion, elle a élu pour président M. Roman Herzog, ancien président de la République Fédérale d'Allemagne. Le Président de la Convention a pu constater, le 2 octobre 2000 un large consensus sur le projet de Charte et l'a adressé au Président du Conseil européen. Lors de leur réunion informelle à Biarritz, les 13 et 14 octobre 2000, les Chefs d'État ou de gouvernement ont pu marquer leur accord unanime sur ce projet.

⁴³ JO C 364 du 18.12.2000, p 1.

⁴⁴ Conseil européen de Cologne, conclusions de la Présidence, Annexe IV.

⁴⁵ <http://db.consilium.eu.int/df>.

De son côté, la Commission a adopté deux Communications rendues publiques le 13 septembre et le 11 octobre 2000⁴⁶. Dans ces Communications, la Commission a apporté son soutien au projet de Charte, tout en formulant quelques suggestions, respectivement quant à la formulation de certains droits repris dans le projet ou quant à la nature juridique de celle-ci.

4.1.2. *Le contenu de la Charte:*

La Charte rassemble dans un même texte tous les droits des personnes: droits civils et politiques, droits économiques et sociaux et droits des citoyens de l'Union européenne. Ainsi la Charte constitue-t-elle le premier instrument de droits fondamentaux au niveau international dans lequel l'indivisibilité des droits est réellement respectée.

Ces droits sont d'ores et déjà consacrés largement par des sources diverses telles que les traditions constitutionnelles et les obligations internationales communes aux États membres, le traité sur l'Union européenne et les traités communautaires, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme.

La Charte comporte 54 articles, précédés d'un préambule introductif. Outre les dispositions générales reprises à la fin du texte (articles 51 à 54), les articles sont regroupés autour de six valeurs fondamentales: dignité (articles 1 à 5), libertés (articles 6 à 19) ; égalité (articles 20 à 26) ; solidarité (articles 27 à 38) citoyenneté (articles 39 à 46) et justice (articles 47 à 50).

Dans le cadre du présent rapport, la Commission attire plus particulièrement l'attention sur les droits qui sont repris du Traité instituant la Communauté européenne et qui sont regroupés sous le chapitre V de la Charte relatif à la Citoyenneté: droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen (article 39), droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (article 40), droit d'accès aux documents (article 42), droit de saisir le médiateur (article 43), droit de pétition auprès du Parlement européen (article 44), liberté de circulation et de séjour (article 45), protection diplomatique et consulaire (article 46). Ce chapitre V de la Charte reprend également, conscient de l'impact toujours croissant d'une procédure administrative équitable pour la sauvegarde des droits et intérêts des personnes, le droit à une bonne administration (article 41). Ce droit s'inspire des principes posés en la matière par une abondante jurisprudence de la Cour de justice.

La Charte prévoit que les droits qu'elle reconnaît, qui trouvent leur fondement dans les traités communautaires ou dans le traité sur l'Union européenne, s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités (article 52, paragraphe 2). De même, prévoit-elle que les droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ont le même sens et la même portée que ceux que leur confère la Convention, sans que cela empêche que le droit de l'Union, y compris la Charte elle-même, puisse accorder une protection plus étendue (article 52, paragraphe 3).

⁴⁶

COM(2000) 559 final et COM(2000) 644 final.

4.1.3. *Les développements futurs concernant la Charte:*

Le Conseil européen de Nice a souhaité que la Charte soit diffusée le plus largement possible auprès des citoyens de l'Union. Cette large publicité répond au but de visibilité des droits fondamentaux. Elle est aussi une condition nécessaire pour mener à bien le débat public sur l'Europe.

La déclaration sur l'avenir de l'Union annexée au projet de traité de Nice énumère en effet le statut de la Charte, parmi les points qui doivent faire l'objet d'un large débat public en vue de la préparation de la Conférence intergouvernementale prévue pour 2004. A cet égard, conformément aux conclusions de Cologne, la question de la portée de la Charte doit désormais être examinée⁴⁷.

Mais, sans attendre la conclusion de ces travaux, il est clair aussi, comme la Commission l'a souligné dans la Communication précitée du mois d'octobre, que la Charte doit déployer des effets, y compris sur le plan juridique, de par sa proclamation. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ne peuvent ignorer un texte qui a été préparé à la demande du Conseil européen par toutes les sources de légitimité nationale et européenne, réunies au sein de la même enceinte et qu'ils ont eux-mêmes proclamé.

La proclamation de la Charte des Droits fondamentaux, en énumérant l'ensemble des droits fondamentaux que les institutions et les États membres lorsqu'ils appliquent le droit de l'Union, doivent respecter et protéger, est le signe évident que le citoyen est désormais au centre de la construction européenne.

L'objectif, consacré par les traités, de création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice a pour corollaire la nécessité de mieux assurer la protection des droits des citoyens. C'est bien à cette nécessité que répond la Charte des droits fondamentaux.

Non seulement les trois institutions qui l'ont publiquement proclamée pourront difficilement l'ignorer dans le futur, mais elle sera sans doute, indépendamment de sa nature juridique, une référence incontournable pour la Cour de justice en ce qui concerne le développement de sa jurisprudence sur les droits fondamentaux protégés au niveau de l'Union.

La vocation de la Charte, en raison de son contenu, de sa formulation juridique rigoureuse et de sa haute valeur juridique, est d'être intégrée dans les traités.

⁴⁷

Conseil européen de Nice, conclusions de la Présidence, point I.2.

4.2. Instruments juridiques anti-discrimination

La Commission, dans le respect de son engagement de présenter dès que possible des mesures d'application de l'article 13 du traité CE, et répondant à la volonté exprimée par le Parlement européen, les États membres et les Chefs d'État ou de Gouvernement lors du Conseil européen de Tampere, a présenté une communication et trois propositions visant à lutter contre la discrimination au sein de l'Union européenne.

Le Conseil a adopté, le 29 juin 2000, la directive 2000/43/CE⁴⁸ relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Elle vise à l'interdiction dans tous les États membres de la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique dans différents domaines tels que l'emploi, l'éducation, la sécurité sociale, les soins de santé ou l'accès aux biens et services.

Le 27 novembre 2000, le Conseil a adopté la directive 2000/78/CE⁴⁹ portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Cette directive a pour objet d'établir un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, en ce qui concerne l'emploi et le travail.

À la même date, le Conseil a adopté la décision 2000/750/CE établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006)⁵⁰, qui dispose d'un budget global de 98,4 millions d'euros.

Le programme appuie et complète les efforts déployés au niveau de la Communauté et dans les États membres pour encourager les mesures de prévention et de lutte contre la discrimination simple et multiple. Il poursuit les objectifs suivants:

- mieux faire comprendre les questions liées à la discrimination en améliorant la connaissance de ce phénomène et en évaluant l'efficacité des politiques et des pratiques;
- développer la capacité à prévenir et à s'attaquer à la discrimination avec efficacité, notamment en renforçant les moyens d'action des organisations et en appuyant l'échange d'informations et de bonnes pratiques, ainsi que la mise en réseau au niveau européen, tout en tenant compte des particularités des diverses formes de discrimination;
- promouvoir et diffuser les valeurs et pratiques qui sous-tendent la lutte contre la discrimination, y compris par des activités de sensibilisation.

⁴⁸ JO L 180 du 19.7.2000, p. 22.

⁴⁹ JO L 303 du 2.12.2000 p. 16.

⁵⁰ JO L 303 du 2.12.2000, p. 23.

Pour atteindre ces objectifs, la décision prévoit une stratégie fondée sur trois volets d'action:

- renforcer l'analyse de la nature et des retombées de la discrimination dans la Communauté;
- soutenir les organisations qui participent à la lutte et à la prévention en matière de discrimination en leur permettant de comparer et de mettre en parallèle leurs approches avec des expériences réalisées dans d'autres régions de la Communauté;
- sensibiliser les principaux décideurs aux possibilités d'accroître l'efficacité des mesures et pratiques antidiscriminatoires.

Ces textes témoignent clairement de l'ambition de la Communauté de promouvoir une société plus juste et suivent une approche pragmatique en se concentrant sur les principaux domaines où la discrimination se fait sentir.

4.3. Programme Daphne

Dans le cadre de la protection des droits fondamentaux, en général et de la non-discrimination en particulier, il est à noter également que la Commission a mis en place un programme communautaire pluriannuel (2000-2003) visant à lutter contre toutes les formes de violence envers les enfants, les adolescents et les femmes (Programme Daphne⁵¹). Cette action complète les activités législatives de la Commission par un soutien financier aux organisations publiques ou privées de l'Union qui luttent sur le terrain contre la violence, qu'elle soit sexuelle ou non, physique ou mentale. Le programme Daphne a déjà financé environ 200 projets depuis 1997, tous visant à des actions au bénéfice direct des victimes de la violence. Deux études d'impact de ces projets ont été réalisées en 1999 et en 2000.

4.4. Mesures de lutte contre le racisme

1997, Année européenne contre le racisme

L'Année européenne a été une étape dans un processus d'intensification de la collaboration dans la lutte contre le racisme. Elle est parvenue à mobiliser les personnes et les organisations à travers l'Union européenne. Cette mobilisation a créé à son tour un climat favorable aux avancées politiques. L'adoption de nouvelles dispositions en matière de non-discrimination dans le Traité de l'Union européenne, la création de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes à Vienne, le Plan d'action contre le racisme, ainsi que, résultat direct de l'Année et signe d'un effort de mobilisation important, le réseau européen des ONG antiracistes, en sont des exemples significatifs.

⁵¹ Décision n° 293/2000/CE du Parlement européen et du Conseil, JO L 34 du 9.2.2000, p. 1.

Plan d'action contre le racisme

Le lancement, en mars 1998, par la Commission d'un plan d'action contre le racisme⁵², qui vise à placer la lutte contre le racisme au centre de nombre de politiques européennes, se situe expressément dans le prolongement direct de l'Année et de ses avancées.

Le Plan met principalement l'accent sur le renforcement et le soutien de la coopération et des partenariats à tous les niveaux, afin de promouvoir la diversité et le pluralisme, en renforçant la coopération avec, mais également entre, les différents partenaires.

Réseau européen d'organisations antiracistes

Dans le cadre des préparatifs de l'Année européenne, un certain nombre d'organisations antiracistes avaient fait part à la Commission de leur souhait de créer un réseau européen d'organisations antiracistes.

Les travaux préparatoires à la mise en place d'une telle structure se sont déroulés tout au long de l'année 1998 et quelques 250 participants, représentant un grand nombre d'ONG ont participé du 8 au 10 octobre 1998 à la conférence constitutive du réseau et défini un agenda politique et un programme d'action européens, ainsi que les moyens de mettre en œuvre un tel programme.

L'objectif principal du réseau est de donner à la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'anti-islamisme une dimension européenne, afin d'assurer une liaison entre les initiatives locales ou nationales et les initiatives européennes, échanger les expériences en la matière, renforcer les initiatives existantes, développer de nouvelles stratégies pour combattre le racisme et promouvoir l'égalité des droits et des chances.

Le réseau mène des campagnes européennes, et coopère avec les institutions européennes pour maximiser l'impact des politiques européennes sur la lutte contre le racisme. Le réseau a également un rôle primordial à jouer dans le contexte du Programme d'Action Communautaire de lutte contre les discriminations (2001-2006) et dans la mise en œuvre des directives anti-discrimination adoptées sur la base de l'article 13 du Traité.

L'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes

L'observatoire⁵³ a pour mission de fournir à la Communauté européenne et à ses États membres des données objectives, fiables et comparables sur les phénomènes racistes, xénophobes et antisémites au niveau européen, afin de leur permettre de prendre les mesures adéquates ou de définir des plans d'action.

⁵² COM(1998) 183 final, du 25 mars 1998.

⁵³ L'Observatoire a été créé par le règlement (CE) n° 1035/97. Son siège est à Vienne.

Selon le deuxième rapport de l'Observatoire, publié en novembre 2000⁵⁴, dans tous les États membres, des minorités ethniques/raciales, des immigrants et des réfugiés sont exposés à des crimes raciaux et à la discrimination. Les crimes commis par des groupes xénophobes visent d'abord les immigrants, les personnes d'origine étrangère et la communauté juive. Des actes de discrimination envers les minorités roms ont été signalés dans plusieurs États membres en 1999.

La majorité des actes de discrimination constatés en 1999 concernent l'emploi et le marché du travail.

Le racisme sur Internet est devenu un domaine de préoccupation particulier dans certains États membres, dans la mesure où Internet est largement utilisé par les groupes racistes pour diffuser des idées racistes, antisémites, xénophobes et haineuses au plus grand nombre, avec une grande impunité.

Selon ce rapport, les nouvelles directives européennes basées sur l'article 13 du traité CE devraient largement contribuer à améliorer la situation.

L'Observatoire a parmi ses tâches d'établir et de coordonner un "réseau européen d'information sur le racisme et la xénophobie" (RAXEN), constitué d'une unité centrale qui coopère avec des organisations au niveau national, telles que centres de recherche universitaires, organisations non gouvernementales et organes spécialisés. Son rôle est de collecter et analyser les données et les informations disponibles et d'élaborer une base de données accessible au public. Il constituera également la base d'information, de connaissance et d'expérience afin d'établir des stratégies de lutte antiraciste en Europe.

5. L'INFORMATION DES CITOYENS DE L'UNION

Le projet Dialogue avec les citoyens et les entreprises a pris la suite de l'initiative Citoyens d'Europe décrite dans le Deuxième rapport sur la citoyenneté de l'Union⁵⁵.

Le Dialogue avec les citoyens et les entreprises poursuit deux objectifs précis: sensibiliser les personnes à leurs droits au sein de l'Union européenne et établir une communication à double sens avec les citoyens de manière à avoir un retour d'information sur les problèmes qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs droits.

Pour pouvoir fournir cette information aux citoyens dans le cadre d'un dialogue permanent, un service appelé Europe Direct a été créé.

Les sites Internet Dialogue avec les citoyens et les entreprises et Europe Direct sont également disponibles et prêts à fournir des informations et des conseils émanant d'un grand nombre de sources.

D'autre part, le Dialogue avec les citoyens et les entreprises informe aussi les citoyens au moyen de publications destinées à leur donner un aperçu général de leurs droits et des moyens de les faire valoir.

⁵⁴ Ce rapport est disponible à l'adresse suivante <http://www.eumc.at/publications/>.
⁵⁵ Document COM(97) 230 final, p. 19.

La Commission a ainsi entrepris, à la demande des citoyens la mise à jour des guides publiés sous l'égide de l'initiative Citoyens d'Europe.

De nouveaux guides ont également été publiés. Le guide « Comment faire valoir vos droits dans le marché unique ? » publié en 2000, et les fiches nationales qui y sont relatives, répondent, par exemple, au manque d'information des citoyens sur les différents moyens de recours dont ils disposent pour faire valoir leurs droits aux niveaux national et communautaire. Le guide « Protection des données dans l'Union européenne », publié en 2001, informe les citoyens de leurs droits en relation avec la collecte et l'exploitation de données personnelles, ainsi que la conduite à adopter en cas de violation de ces droits.

Ces guides sont disponibles gratuitement par courrier via le centre d'appel d'Europe Direct.

Le centre d'appel Europe Direct dirige vers des numéros d'assistance téléphonique gratuits dans chaque État membre et offre un service de réponses directes par courrier électronique, par lettre ou par télécopie. Il traite les demandes de renseignements dans les 11 langues officielles de l'UE et dans tous les domaines d'activité de l'UE.

Europe Direct sert de premier point de contact aux personnes qui ne savent pas comment ni où trouver les réponses aux questions qu'elles se posent. Il complète les réseaux d'information mis en place dans les États membres, afin d'orienter les citoyens tout d'abord vers des renseignements de base, puis vers les services d'information généraux ou spécialisés compétents parmi tous ceux qui existent.

Le centre d'appel répond aux questions d'ordre général sur l'Union européenne et les autres institutions communautaires. L'unité interne d'Europe Direct se charge des questions qui demandent un complément de recherches.

Depuis 1998, Europe Direct a traité plus de 200 000 demandes de renseignements sur tous les aspects de l'activité de la Commission européenne et des institutions de l'UE en général.

Les questions portant sur des problèmes pratiques auxquels les citoyens se heurtent dans l'exercice de leurs droits dans le marché intérieur sont transmises au service d'orientation des citoyens, qui intervient à un second niveau pour donner des conseils juridiques informels. Ce service, qui fait maintenant partie du programme Dialogue avec les citoyens et les entreprises, fait appel à une équipe d'experts couvrant tout l'éventail des langues de l'Union européenne.

Un rapport de mars 2000 du Service d'orientation des citoyens montre que le nombre de cas dans lesquels les demandeurs soulèvent des problèmes qui sont véritablement liés à l'exercice de leurs droits et relèvent du droit communautaire est limité. La plupart des demandes de renseignements sont souvent le résultat d'un manque de connaissance du champ du droit communautaire ou d'une confusion quant à l'institution, communautaire ou nationale, qui est compétente pour résoudre le problème qui se pose.

Pour ce qui est de la défense de leurs droits, les citoyens ont nettement tendance à surestimer ce qu'ils sont en droit d'attendre de la Communauté, en particulier lorsqu'ils résident dans un autre État membre. Même dans des domaines qui relèvent normalement de la compétence des États membres, les institutions européennes sont souvent perçues comme compétentes pour intervenir, au nom de l'intérêt général, en qualité d'autorité supranationale.

L'analyse des problèmes rencontrés par les citoyens permet à la fois à la Commission de cibler les besoins d'information des citoyens et de détecter d'éventuels dysfonctionnements ou carences dans l'application du droit communautaire. Les problèmes soumis au «Service d'Orientation» constitueront d'ailleurs bientôt une part intégrante de l'initiative plus générale d'«élaboration interactive des politiques» actuellement mise en place par la Commission.

Finalement, il faut rappeler que dans son effort d'établir une proximité entre les citoyens et les institutions européennes, la Commission européenne organise des visites d'information pour environ 40.000 visiteurs par an.

Le « déficit » d'information sur les activités de l'Union a été signalé à plusieurs reprises dans le présent rapport.

Un effet pervers de ce déficit de connaissance, est l'assomption par les citoyens que les compétences et pouvoirs de l'Union, et de la Commission en particulier, sont plus vastes qu'ils ne le sont en réalité.

Cette constatation a été confirmée par l'expérience du «Service d'orientation des citoyens», par les plaintes dirigées au Médiateur, les pétitions adressées au Parlement européen ou les lettres adressées aux différents services de la Commission.

La mise en place de «Europe Direct», et dans le domaine du Marché intérieur du «Dialogue avec les citoyens et les entreprises», dont le «Service d'Orientation» constitue l'élément principal, vont donc dans le bon sens : donner au citoyen l'information dont il a besoin rapidement et simplement, d'une façon décentralisée. Cela devrait aussi permettre aux institutions européennes de mieux prendre en compte les problèmes rencontrés par les citoyens dans l'exercice de leurs droits, lorsqu'elles modifient ou élaborent des politiques communautaires en faveur des citoyens.