

Strasbourg, le 2 avril 1996  
<s:\cdl\doc(96)\cdl\18.F>

Restricted  
CDL (96) 18  
Fr.seul.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**L'UNION PAR LA CITOYENNETE EUROPEENNE**

**UNE PROPOSITION  
DE LA COMMISSION DE VENISE**

### 1.1. La double valeur de l'Union selon le Traité de Maastricht: union "entre Etats" et "entre peuples".

Quelle importance revêt le problème de la citoyenneté européenne dans le cadre de la conférence intergouvernementale pour la révision du traité de Maastricht ? La question mérite d'être approfondie. Le traité de Maastricht a défini la voie qui mène du marché commun à l'union. L'Union doit être instituée à la fois "entre les Etats membres" et "entre les peuples de l'Europe". L'idée de la citoyenneté commune concerne de plus près ce deuxième aspect de l'Union, qui ne peut toutefois être considéré de façon isolée par rapport au premier aspect. L'intérêt du thème pour le développement du processus de construction européenne doit, par conséquent, être considéré par rapport au fait que l'Union, quelle que soit sa définition, est une seule et même notion, apparaissant dans le Traité tant avec le visage des Etats qu'avec celui des peuples.

### 1.2. L'Union entre les Etats membres

1.2.1. Commençons par l'Union entre les Etats. Elle exige, par définition, une sphère de compétence politique, c'est-à-dire non limitée au domaine de l'économie. Or, les pères fondateurs ont, à l'époque, raisonnablement utilisé la souple et féconde notion de Communauté pour l'organisation du marché unique et des autres secteurs à intégrer. La Communauté est l'expression la plus haute des intérêts et des valeurs partagés aussi bien par les Etats la composant que par leurs citoyens. Sa sphère d'attributions peut s'étendre au fur et à mesure que s'élargit le cercle des intérêts communs en raison desquels elle a été instituée. La structure de base, le processus de décision, l'équilibre même entre les institutions doivent, par conséquent, être adaptés aux questions qui surgissent au cours des étapes successives de l'intégration. Regardons la phase actuelle. Avec le Traité de Maastricht, l'on a vu quel est "le noeud à défaire". Le système aspire à passer du marché à l'union. A cette fin, il doit assumer, autant que possible, de nouvelles tâches et les gérer à l'aide de critères propres à une société démocratique, et non à l'aide des mécanismes de la bureaucratie européenne et de la diplomatie multilatérale, de l'organe intergouvernemental. Le même système est cependant appelé à accueillir de nouveaux membres, outre ceux récemment admis; il se dirige donc vers des dimensions et des complications ingouvernables, dans la mesure où le processus de décision, déjà lent et complexe aujourd'hui, n'est ni rationalisé ni simplifié. L'exigence de combler le "déficit démocratique" s'ajoute à celle de l'efficacité. Si l'on veut progresser sur le chemin de l'intégration, une question ne peut être privilégiée au détriment d'une autre. Or, l'Union aurait pu être formée en unissant les Communautés sectorielles déjà instituées en une seule et Communauté nouvelle, dotée de fonctions politiques et de toutes les autres, ainsi que du système de décision adéquat. Le climat politique n'était toutefois pas favorable pour un choix de ce genre. Ainsi, le Traité de Maastricht a fondé l'Union sur la base d'autres critères ci-après énoncés.

1.2.2. L'Union des Etats membres se partage en deux "secteurs", économique-monnaire et politique, distincts, même s'ils sont inévitablement conditionnés par des interférences réciproques. A part quelques développements, même importants, la Communauté demeure, si ce n'est par le nom, du moins par les faits, celle du marché unique; l'Union, pour sa part, ne se résout pas et ne s'identifie pas à la Communauté, mais éventuellement la comprend dans un contexte plus large que le Traité de Maastricht a, toutefois, à peine tracé. L'expression et le

concept même d'union politique sont, en effet, utilisés dans le texte de Maastricht non pour renouveler le cadre institutionnel, mais plutôt pour définir les objectifs de l'intégration politique, en chargeant le Conseil et, sous certains aspects, la Commission de les poursuivre. Aux objectifs ainsi définis, correspondent ensuite les obligations de conduite imposées aux Etats membres qui sont tenus à coopérer dans les domaines s'ajoutant à ceux d'intérêt économique : politique étrangère et défense commune, justice et affaires intérieures. De ce fait, plus qu'un organisme, l'Union est l'invention juridique du contexte - seulement embryonnaire, à vrai dire - dans lequel devraient se former en système les différents phénomènes, institutionnels ou conventionnels, qui occupent la scène du processus d'intégration : les Communautés, les formes de coopération, les politiques communes instaurées par le traité. Le grand problème que les accords de Maastricht ont laissé ouvert est celui de coudre, comme dans le conte de Peter Pan, cette ombre, pour ainsi dire, avec le corps dans lequel s'est incarnée la Communauté-marché ; et là, l'ombre peut se relier au corps grâce uniquement à la patiente suture d'un point après l'autre : le Traité établit l'habituel canon de progression graduelle dans la construction de la structure institutionnelle européenne. De plus, la progression graduelle s'associe aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, établis en rapport avec le comportement de la Communauté et de l'Union même, lesquelles ne peuvent franchir les limites des compétences des Etats membres, lorsque ceux-ci sont en mesure de poursuivre efficacement, avec leurs moyens, les objectifs pris en considération par le Traité.

### 1.3. L'Union-citoyenneté européenne, exemple moderne d'une confédération en devenir

1.3.1. Le principe de subsidiarité nous invite à considérer l'autre aspect, duquel relève l'Union. Le Traité de Maastricht dit expressément, dans le titre consacré aux dispositions communes, vouloir marquer une "nouvelle étape dans le cadre du processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens". L'Union, telle qu'elle a été imaginée, a, en effet, la tâche d'"organiser" d'une façon "cohérente et solidaire" les relations "entre les Etats membres" ainsi que, à juste titre, "entre leurs peuples". Cela dit, il faut rappeler que l'on ne s'est pas encore fait à l'idée de l'existence d'un seul peuple de l'Union. Cela aurait été le début d'un "super-Etat", que le Traité, au contraire, exclut sans aucun doute. En outre, on ne peut pas, ni ne doit négliger que l'intention déclarée d'organiser les relations entre les "peuples" des Etats membres trouve un ancrage sûr en la position garantie à l'individu par le système de Maastricht. L'Europe des citoyens était une aspiration largement partagée, et elle a trouvé un débouché concret, que l'on peut apprécier à bien des égards.

Tout d'abord, le principe de subsidiarité se présente dans le Traité avec sa logique envahissante, visant à limiter l'intervention du pouvoir, à n'importe quel niveau territorial de compétence, dans les domaines dans lesquels opère utilement le pouvoir reconnu à n'importe quelle autre autorité de niveau inférieur. Et le point d'arrivée de cette subsidiarité graduelle du pouvoir - ou, si l'on veut, son point de départ - relève du principe de l'élimination de toute ingérence illégitime de l'autorité dans les domaines où l'individu peut exercer sa liberté de choix et d'initiative : autrement dit, les pouvoirs d'autonomie de sa compétence. La subsidiarité, ainsi considérée, se présente aussi comme le principe ordonnateur d'un système d'Etats, dans lequel le pouvoir de décision s'articule à travers une série de niveaux -Communauté, Etats-membres et leurs subdivisions territoriales autonomes - en vue de tendre à se rapprocher du citoyen. Et plus encore, il est clair que l'un des buts essentiels de l'Union est d'instituer une citoyenneté européenne, pour la protection des droits et des intérêts des citoyens des Etats membres. De cette manière, l'Europe des citoyens acquiert la pleine valeur juridique qu'on lui avait attribuée.

1.3.2. La citoyenneté est définie dans le Traité comme une institution qui doit être réalisée et développée afin de rendre l'Union plus consistante. Le système de droits auquel se rattache la citoyenneté est, toutefois, déjà le fruit du marché unique. L'organisation de la Communauté, auparavant définie comme "économique" et qui n'a pas de qualificatif aujourd'hui, est un ensemble de règles nombreuses et souvent détaillées comportant des droits et des devoirs aussi bien pour les Etats membres que pour leurs citoyens : la subjectivité juridique de l'individu est, par conséquent, un acquis communautaire. L'Union surgit ainsi sur les bases solides de l'intégration économique, des droits de ceux qui accèdent au marché unique et jouissent de ses droits en tant que travailleurs, producteurs et consommateurs. Cependant, d'autres droits de nature "participative" et politique ont été ajoutés aux droits du marché afin de former le *status* européen, qui s'élargit à l'individu. Le marché commun a préparé la citoyenneté commune, et cette citoyenneté caractérise, à son tour, l'Union : elle est la plus importante des obligations "de plus en plus étroites" qui doivent exister entre les peuples des Etats membres. L'Union répond aux exigences de notre époque car elle est ainsi conçue. Elle est différente des confédérations des XVIIIe et XIXe siècles - simples accords, souvent précaires, entre nations et organismes - qui ne concernaient pas, en principe, directement l'individu, en raison du jaloux monopole des Etats membres quant au traitement de leurs propres ressortissants. Dans certains pays comme les Etats-Unis, l'Allemagne et la Suisse, la confédération des origines a été contrainte, par la pression des forces centripètes, à céder la place, lorsque des raisons d'unité nationale le demandaient, à l'Etat fédéral *stricto sensu*. En effet, le fédéralisme centralisateur de ce type est complètement étranger à la logique de l'intégration européenne. L'union-citoyenneté commune représente le maximum d'unité, le but final auquel l'Europe peut aspirer. Nous pouvons affirmer que notre more perfect union se formera pleinement dans son rôle, aujourd'hui en large mesure potentiel, seulement lorsque les matières qui constituent à l'heure actuelle les objectifs de l'Union politique se transféreront dans la sphère de compétence, et dans la procédure de décision, de la Communauté. Cela n'empêche, toutefois, que l'Union, tout en étant dépourvue de toute potentialité ou velléité d'organisme supra-étatique, puisse trouver un titre de solidité et de durée - justement par le fait d'avoir créé sa propre citoyenneté autonome - dont manquaient les anciennes confédérations. Dans le système imaginé par le Traité de Maastricht, la citoyenneté ne signifie pas seulement protection des droits des intérêts individuels, mais elle est aussi la racine d'un sentiment plus profond de l'unité européenne, de l'Europe conçue comme développement d'une polis capable de satisfaire les besoins de la collectivité humaine qui en est la base. Cependant, ce développement de l'Europe n'est pas une réalité accomplie, mais elle est seulement un "processus" en devenir. L'Union représente un système d'Etats en devenir. Les artisans des accords de Maastricht ont fait preuve de raison et de réalisme en prévoyant que l'ensemble des droits découlant de la citoyenneté européenne pouvaient être complétés au fur et à mesure que l'Europe se développait. Il y a lieu toutefois de rappeler que la "dynamique" du processus n'est pas seulement celle qu'ils avaient imaginée. L'expérience nous enseigne que les occasions mises à profit afin de faire progresser la construction européenne sont souvent dérivées du fait d'avoir atteint un résultat, qui s'est par la suite révélé, au-delà de toute attente, comme étant une prémisse décisive ou du moins utile pour de nouveaux développements. C'est ce qui s'est produit avec l'Acte unique et l'accomplissement du marché intérieur : cette réalisation a en effet été suivie, grâce à des circonstances favorables, par une poussée vers l'Union monétaire et une première forme d'intégration politique. Réfléchissons donc à propos de la potentialité de la valeur associative de la citoyenneté. Il s'agit d'un sujet qui, avec la puissante charge idéaliste de symbole de l'unité européenne, a la capacité expansive commune à chaque idée féconde : le fait d'avoir prévu un statut européen de l'individu peut solliciter le

développement de l'Union, au lieu tout simplement de le présupposer. N'est-il pas vrai que l'Union doit être organisée, là où elle ne l'est pas encore, de manière à assurer le plus efficacement possible la protection des droits déjà reconnus aux individus; individus qui ont une fois pour toutes obtenu du Traité la dignité de citoyens de celle-ci ? Réaliser la citoyenneté signifie animer l'Union, lui donner l'image d'un agrégat humain, même avant que les droits élargis aux citoyens puissent progresser parallèlement avec le rôle éventuel de l'Europe politique.

## 2. Le régime de la citoyenneté de l'Union selon le Traité de Maastricht

2.1. L'idée de la citoyenneté, telle qu'on la retrouve établie dans le Traité de Maastricht, répond, d'après ce qui a été dit jusqu'ici, à la logique d'un processus d'intégration, dont l'Union inaugure la phase la plus avancée. C'est la première donnée qu'il faut considérer afin d'évaluer les dispositions adoptées et la possibilité de les développer. La citoyenneté se réfère à une Union de peuples; Union qui est également union et système d'Etats en voie de formation : une telle approche va exactement à l'encontre de celle qui a conduit, dans les systèmes hégémoniques et impériaux qui se sont au cours du temps affaiblis ou même dissous, à la conversion progressive de la citoyenneté commune originaire en un ensemble de plusieurs citoyennetés, mais étendues réciproquement - du moins sous certains aspects - par chaque Etat membre aux citoyens des autres Etats. Il est clair d'ailleurs que la citoyenneté européenne ne possède, ni ne peut revêtir, les mêmes caractéristiques qu'une citoyenneté nationale, même si elle suppose l'appartenance nécessaire de l'individu à un Etat membre de l'Union. Il s'agit en effet d'un status dont l'individu jouit car l'Etat dont il est citoyen est membre de l'Union. C'est donc un tel système d'Etats qui doit être pris en considération pour définir comment caractériser la position du citoyen européen. Le fait que l'Union ne soit pas encore organisée autrement qu'au stade embryonnaire, en tant que simple contenant des Communautés et des autres phénomènes de rapports ou de coopération entre membres, a peu d'importance par rapport aux fins qui nous intéressent ici. La citoyenneté européenne a déjà une configuration, et l'Union est le sujet auquel le statut européen de l'individu est relié. Un ensemble normatif de l'Union, concernant la citoyenneté, ne peut donc pas ne pas exister, et il a en effet été mis en place, bien que de manière générale, par le Traité de Maastricht. Il faut examiner de quels critères cette réglementation s'inspire et comment elle peut être élargie, sans en modifier les fondements, en fonction des choix sur le fond, déjà effectués.

2.2. Les normes prévues par le Traité en la matière ne représentent pas un pur système de droit international conventionnel conçu afin d'assurer aux citoyens des Etats membres la jouissance et la protection de droits, tels que par exemple les droits de l'homme et les libertés fondamentales, droits qui peuvent être et sont généralement prévus et garantis également par le système juridique interne de tout véritable Etat de droit. La citoyenneté européenne est expressément instituée pour le fonctionnement de l'Union; elle génère des droits qu'on exerce, et des devoirs qu'on accomplit, exclusivement en fonction de la structure que le Traité, et les normes qui en découlent, ont donné au processus d'intégration. Dans quel sens le régime mis en place par le Traité s'adapte-t-il aux exigences du système d'Etats face auquel nous nous retrouvons ?

2.3. Le premier critère est celui de dissocier la compétence pour régler l'acquisition et la perte du *status* et la compétence pour établir quels droits le *status* détermine; la première étant reconnue aux Etats membres, la deuxième relevant, au contraire, de l'Union. Significativement,

on ne mentionne pas les devoirs du citoyen européen : la sujétion directe de l'individu à l'Union, qui ne déploiera jamais les ailes superbes d'un super-Etat, doit être mieux examinée. La citoyenneté de l'Union est, en tout état de cause, une citoyenneté de deuxième degré, pouvant être acquise par l'individu si et seulement s'il est citoyen d'un Etat membre, conformément au droit national. On a voulu que le domaine personnel de la citoyenneté européenne ne s'écarte pas de celui que chaque membre établit dans son propre cadre par rapport à la citoyenneté nationale. Ici réapparaît le concept d'un système d'Etats et de peuples liés par la citoyenneté commune, et non pas l'idée d'un seul peuple.

2.4. Une fois le *status* de citoyen européen acquis, les droits qui en découlent sont, toutefois, établis directement par le Traité. La citoyenneté est une manifestation, si l'on veut la plus haute, de la subjectivité de l'individu, tout comme il ressort de la norme selon laquelle tous les citoyens jouissent des droits, et sont soumis aux devoirs, prévus par le Traité. D'un tel principe fondamental, situé en ouverture des dispositions sur la citoyenneté, découlent deux conséquences : 1) les droits de citoyenneté sont ceux *expressément énumérés*, mais ils se rattachent toujours au *principe général de subjectivité*. Après les droits expressément établis comme typiques du *status* de citoyen européen, il existe aussi les autres, dont l'individu est en principe bénéficiaire au sens du Traité. Les droits autres que les droits de citoyenneté, y compris les droits de l'homme et les libertés fondamentales, forment tous indistinctement l'ensemble des *implied rights*, des droits implicites parce qu'ils dérivent automatiquement du principe selon lequel le citoyen est, tout d'abord, sujet juridique; et ce sont des droits garantis par le droit communautaire, grâce à l'effet direct et à la primauté du traité et du droit dérivé sur les normes incompatibles des systèmes juridiques nationaux. Les droits de citoyenneté sont donc attribués immédiatement à l'individu, comme tous les autres droits, à moins évidemment que l'on ait prévu pour ceux-là une protection spéciale renforcée. Toutes les situations juridiques subjectives qui se rattachent au *status* de citoyen européen dérivent d'un système, le système communautaire, qui est en mesure de se superposer à chaque système juridique national, afin d'assurer le respect de ses règles. Protégée par de telles garanties, la citoyenneté commune est, quant à la protection dont elle jouit, une *super-citoyenneté*, plus qu'une *inter-citoyenneté*. L'Union est, après tout, porteuse du système juridique même de la Communauté, que l'on voit prévaloir sur le droit national, tout comme le droit d'une fédération prévaut sur le droit de chaque unité constitutive autonome la composant : la pluralité des Etats membres se compose d'un système unitaire comme la Cour de justice des Communautés, interprète qualifié du Traité, l'a précisé dans plusieurs décisions; et à présent le Traité établit que le droit adopté par les organes communautaires, c'est-à-dire par le coeur du système de l'Union, se rend subjectif par rapport à l'individu à travers un titre justificatif d'une telle efficacité directe, à partir du moment où le citoyen de n'importe quel Etat membre est aussi citoyen de l'Union.

2.5. Si l'on étudie non pas la garantie des droits ainsi représentés, mais le contenu contraignant des dispositions concernant ces droits, le critère de la *supercitoyenneté* est valable seulement dans certains cas, alors qu'il devrait s'agir d'un critère d'application générale et uniforme. Il existe, en d'autres termes, des droits de citoyenneté pleins et des droits de citoyenneté encore perfectibles. Quant aux premiers, la référence à l'Union en tant que phénomène institutionnel déjà mûr est sous-entendue ; pour les autres non. Les deux catégories de droits doivent être réduites à une seule, car le statut de citoyen européen duquel elles découlent est toujours le même. Pour ce qui est de la révision du Traité de Maastricht, la première tâche devrait donc être celle d'assurer que les droits déjà prévus soient perfectionnés, là où il le faut, à travers l'adéquation à la notion de supercitoyenneté, introduite dans le Traité

comme attribut caractéristique de l'Union. Quant à la réglementation à adopter, il y a lieu de procéder à une analyse au cas par cas, en examinant brièvement les droits de citoyenneté prévus par le Traité.

2.6. La liberté de circulation et de séjour dans tous les Etats membres est un droit de citoyenneté plein. Il s'agit d'un droit repris du système du marché unique, où la liberté de circulation concerne non seulement les biens, les capitaux et les services, mais aussi les personnes. En raison de quels droits un individu circule-t-il dans l'Union comme tout citoyen de celle-ci? Le traité ne résout pas textuellement le problème. Quoi qu'il en soit, si les droits de celui qui entre et séjourne dans un Etat membre, différent de celui d'origine, étaient seulement ceux que lui reconnaît le système normatif du marché unique, le fait de les représenter liés au status de citoyen européen serait seulement une nouvelle formulation postiche, sinon trompeuse, des dispositions déjà existantes. Même dans les formes les plus faibles et timides d'union politique, la liberté de circulation et de séjour non seulement est garantie grâce au critère de l'interdiction que chaque membre empêche injustement l'entrée et le séjour dans son territoire d'un citoyen d'un autre Etat de l'Union; mais elle prévoit, en principe, également l'obligation pour chaque membre d'étendre aux autres citoyens de l'Union les droits de ses citoyens. D'autre part, le principe de non-discrimination est prévu également par le droit international général, et impose à chaque Etat souverain d'assurer un *standard minimum* de droits à l'étranger. Ce principe se présente inévitablement comme règle à appliquer à notre cas, bien au-delà des limites prévues par le *jus gentium* : la citoyenneté européenne est instituée précisément en raison du lien particulier renforcé par les membres au moyen de l'accord d'Union, lequel se reflète sur les citoyens et corrobore par la force des choses les obligations concernant leur traitement réciproque. Il est clair, d'ailleurs, que la citoyenneté commune comprime, mais n'éteint pas la souveraineté nationale. Chaque Etat est donc libre d'établir expressément dans le traité institutif de l'Union, des exceptions et dérogations au principe général qui autrement lui imposerait de mettre sur pied d'égalité son citoyen et le ressortissant d'un autre Etat membre. Dans le système de Maastricht, les limites à la liberté de circulation et de séjour sont seulement celles prévues par le Traité et par les dispositions prises pour son application. Le Conseil peut, en outre, conformément à la procédure prévue à l'art. 8 A, par. 2 du traité, adopter des normes visant à faciliter l'exercice de cette liberté. Ces dispositions sont parfaitement compatibles avec le point de vue selon lequel la mobilité du citoyen a dans le contexte de l'Union l'autre signification énoncée ci-dessus, différente et plus large par rapport à la libre circulation de l'opérateur ou de l'usager du marché commun.

2.7. D'autres droits de citoyenneté pleins concernent le rapport entre le citoyen et le Parlement européen ; il s'agit de droits à la protection de la part du corps représentatif, plutôt que de droits de participation politique strictu sensu : droit de pétition et droit de recours au Médiateur, qui est en substance un défenseur civique, nommé par le Parlement pour le contrôle de la mauvaise administration dans le cadre communautaire. Pétition et recours au Médiateur peuvent, d'après le Traité, opérer sans réserve de conditions ultérieures, car le Parlement, même si on peut se plaindre qu'il n'a pas certaines autres attributions, est d'ores et déjà le dépositaire des plaintes et requêtes des citoyens de l'Union.

2.8. Le cas des droits politiques électoraux est différent. Dans ce cas, le régime de la citoyenneté européenne est encore incomplet et fragmentaire. La matière est en bonne partie laissée au contrôle du système interne de chaque Etat membre. Le traité se limite à conférer aux citoyens le droit de vote et de candidature aux élections municipales, ainsi qu'à celles du

Parlement européen, dans l'Etat membre où ils résident, et aux mêmes conditions que les citoyens de ce dernier. A ce droit de citoyenneté correspond, donc, l'obligation pour chaque membre de ne pas discriminer les citoyens des autres Etats membres. L'exercice du droit en question est conditionné par des modalités à établir selon la procédure appropriée prévue par le Traité (initiative de la Commission, délibération à l'unanimité du Conseil, consultation du Parlement). D'éventuelles dispositions dérogatoires, visant à limiter l'octroi du droit en question, sont admises lorsque des problèmes spécifiques des Etats membres le justifient.

Que dire au sujet de ces dispositions ? Laissons de côté le cas des élections municipales. Aux niveaux locaux de la démocratie, les droits politiques participatifs et de vote sont dans certains systèmes juridiques prévus également pour les résidents étrangers non ressortissants de la Communauté. Plus importants pour la citoyenneté commune sont les droits liés à l'élection directe du Parlement européen. Il faut toutefois qu'ils acquièrent une autre portée; et ils ne sauraient l'acquérir que si la question des consultations populaires au niveau européen était entièrement centralisée dans l'Union. Les dispositions d'un système électoral uniforme peuvent valoriser le phénomène des partis constitués directement par des citoyens sur une base européenne, groupes dans lesquels s'unifieraient les mouvements politiques nationaux qui sont, à l'heure actuelle, simplement associés sous la forme de groupes politiques utilisée pour former les groupes parlementaires au sein de l'assemblée de Strasbourg. L'ensemble des normes sur l'élection du Parlement est le lieu le plus opportun pour fixer les règles de grande envergure, en fonction de l'intégralité du système de représentation politique. Les partis au niveau européen figurent à l'art. 138 A du Traité, dans la section dédiée au Parlement. Mise à part la *sedes materiae*, il est clair toutefois que la disposition les concernant intègre le régime de la citoyenneté commune. Ces partis, prévoit le Traité, représentent un élément important d'intégration ; ils contribuent à former la conscience européenne des citoyens et à exprimer leur volonté politique. Cela est vrai aussi et surtout pour les partis qui entrent au Parlement, et dont le rôle mérite donc d'être opportunément valorisé. Le système uniforme pourrait, par exemple, imaginer des circonscriptions électorales non plus nationales mais européennes, en leur réservant un quota de sièges à pourvoir, tandis que les autres sièges seraient attribués à chaque Etat membre. Le Traité de Maastricht n'exclut pas un tel développement. L'hypothèse de système électoral uniforme est, en effet, expressément prévue. C'est au Parlement de formuler le projet et de donner une opinion conforme aux dispositions, par la suite établies à l'unanimité par le Conseil, et dont l'adoption doit être recommandée aux Etats membres. A part la disposition qui attribue au Parlement et non pas à la Commission le pouvoir d'impulsion, la procédure alors décrite est la même que celle prévue par le traité pour compléter la série des droits de citoyenneté. Toutefois le droit existe. Il s'agit par conséquent de le mettre en oeuvre conformément aux accords de Maastricht. D'autre part, le principe de l'élection directe du Parlement, quels que soient les pouvoirs de cet organe, offre dès maintenant un point d'appui en vue de la création dans notre cas d'un statut unique de la citoyenneté active qui remplacerait la diversité des normes émanant des Etats membres. Le système électoral uniforme, si l'on arrive à l'adopter, peut insuffler au système un souffle vivifiant l'intégration politique, intégration qui se forme grâce aux droits participatifs et à l'association des citoyens en partis.

2.9. Il existe ensuite la norme selon laquelle tout citoyen de l'Union jouit de la protection des autorités diplomatiques et consulaires des autres Etats membres, aux mêmes conditions que leurs citoyens, sur le territoire d'un Etat tiers, où l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté. Les Etats membres sont tenus de conclure entre eux les accords nécessaires afin de garantir l'application de cette norme. En effet, la protection du citoyen face à l'extérieur est un pouvoir que l'Etat membre exerce en tant que sujet de droit international : la nouveauté du

Traité est d'avoir formé pour l'exercice de ce pouvoir un genuine link entre chaque membre et tout le domaine personnel de l'Union. Lorsque les conditions prévues pour la protection des citoyens d'un autre Etat sont satisfaites, l'Etat intervient pour protéger l'intérêt - collectif, dirait-t-on - afin qu'un lien de solidarité et d'assistance réciproque opère entre les membres du même système. Toutefois, le fait est que le droit à la protection diplomatique est inscrit dans le status de citoyen de l'Union. Afin que ce droit soit représenté de manière cohérente conformément au status auquel il se rattache, l'Union devrait protéger directement ses citoyens, même si c'est seulement à titre subsidiaire par rapport à l'Etat membre auquel ceux-ci appartiennent. L'on considère, ensuite, que, selon le critère de la subsidiarité, l'Union pourrait intervenir seulement lorsqu'elle est dans la situation de pouvoir protéger l'intérêt individuel en jeu plus efficacement que l'Etat, et, en tout état de cause, lorsqu'il s'agit d'intérêts protégés par le droit communautaire. Sur ce dernier point, il y a lieu d'ajouter que l'hypothèse de la protection diplomatique concerne non seulement les personnes physiques, mais aussi et surtout les personnes juridiques, comme les sociétés commerciales. Même si l'Union n'est pas, en tant que telle, sujet de droit international, elle peut se servir des représentations instituées par la Commission auprès des Etats et sujets tiers, auxquelles il faudrait attribuer la fonction diplomatique de protéger, dans les cas et les limites ci-dessus énoncés, les intérêts tombant dans le domaine du droit communautaire importants pour ce qui est de la citoyenneté européenne. Une telle forme de protection serait pleinement justifiée par la lettre et par l'esprit de l'art. B du traité de Maastricht.

\* \* \*

### 3. Les propositions de la Commission de Venise pour la citoyenneté de l'Union

#### 3.1. Le système de la citoyenneté dans les dispositions du projet

Comment mettre à profit la valeur potentielle de la citoyenneté européenne sans s'écarter des critères fixés par le Traité de Maastricht, et sans devoir patienter jusqu'au problème, mais tant attendu, développement de l'Union ? La Commission de Venise apporte sa contribution à l'étude du sujet avec son projet. Il s'agit d'un projet qui préfigure un corps normatif autonome et organique. La réglementation de la matière peut être en effet confiée, si les circonstances le conseillent, à un accord spécifique, adopté séparément d'autres éventuelles mesures que la Conférence intergouvernementale voudra adopter vis-à-vis de la révision du Traité de Maastricht.

3.2. Le projet est composé de vingt articles. Les six premiers établissent la sphère personnelle de la citoyenneté européenne (les modes d'acquisition et de perte sont les mêmes, comme on l'a déjà dit, que ceux de la citoyenneté nationale prévus par le système juridique de chaque Etat membre), le principe de "subjectivité" juridique de l'individu, l'extension des droits fondamentaux aux personnes morales instituées dans les systèmes juridiques nationaux - dans la mesure où ces droits sont applicables - ainsi que la possibilité de reconnaissance, totale ou partielle selon les conditions et de la manière expressément prévues, des droits de citoyenneté aux résidents réfugiés ou apatrides. Sont également mentionnés les principes sur lesquels se fonde l'appartenance des Etats membres à l'Union. Le respect des droits fondamentaux est garanti; ces droits forment l'objet de la protection internationale, et résultent des traditions

constitutionnelles acceptées par les Etats membres en tant que partie intégrante du droit communautaire de base. L'adhésion de la Communauté à la Convention de Rome de 1950 sur la sauvegarde des droits de l'homme est expressément autorisée. Le principe de non-discrimination est prévu, en général et dans tout le champ d'application du Traité sur l'Union, et le Conseil peut adopter les mesures qui en facilitent la mise en oeuvre et le respect concret. Est aussi prévue la coordination de l'action entreprise par les Etats membres contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et toute autre forme de discrimination.

3.3. Les droits de citoyenneté, expressément et ponctuellement prévus dans une autre série d'articles, sont les suivants :

- a) Liberté de circulation et de séjour dans tous les Etats membres de l'Union. Selon le projet, le citoyen européen de l'Union qui entre et demeure dans un autre Etat membre, différent de celui d'origine, jouit de tous les droits reconnus aux citoyens de l'Etat de résidence, sous réserve des exceptions et des limitations expressément établies par le Traité et par les dispositions prises pour son application; ces dernières doivent être adoptées selon la procédure prévue à l'art. 189 B du Traité CE.
- b) Le droit d'être bénéficiaire d'une fourniture transfrontière de services n'impliquant pas de déplacement de personnes. L'exercice des droits énoncés sous a) et b) peut être facilité grâce aux dispositions visant à réaliser l'objectif central de la cohésion socio-économique, qui est de réduire la différence de niveau de développement et d'emploi entre les Etats membres, en donnant au droit de circulation et de séjour la plus haute signification d'une liberté authentique de choix entre la possibilité de demeurer dans le lieu d'origine ou bien de s'installer ailleurs dans la Communauté : pouvoir choisir est une conquête de la citoyenneté commune, ce qui est différent de l'obligation d'émigrer des zones moins développées vers d'autres qui le sont plus.
- c) Droit d'accès aux services publics.
- d) Droit d'accès à la fonction publique communautaire, auquel s'ajoute le droit de disposer du temps nécessaire pour exercer les fonctions publiques électives et le droit de garder son poste de travail.
- e) Droit d'accès aux informations et aux documents relatifs au fonctionnement de l'Union et aux actes des institutions communautaires concernant l'intéressé, dans des conditions assurant l'équilibre entre les exigences de confidentialité et les nécessités de la transparence dans l'action de l'Union.
- f) Droit de s'associer librement sous la forme de partis politiques, syndicats, et autres associations au niveau européen.
- g) Droit de participer aux activités d'utilité publique et de solidarité ainsi qu'à un éventuel service volontaire européen.
- h) Droit de pétition devant le Parlement européen et recours au Médiateur institué conformément à l'art. 138 B du Traité CE.

- i) Droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre de résidence, même pour les non-nationaux, aux mêmes conditions que les citoyens de l'Etat de résidence, pour les élections municipales et pour celles du Parlement européen, sans préjudice, dans ce dernier cas, des dispositions prévues par l'art. 138, par. 3, du Traité CE relatives à l'adoption d'un système électoral uniforme.
- j) Droit d'initiative des mesures normatives communautaires à travers la présentation d'un texte rédigé sous forme d'articles et souscrit par au moins deux millions d'électeurs. C'est le Parlement qui doit traduire la proposition des électeurs, dans un délai d'un an à partir de la présentation, en un projet devant être soumis à l'approbation du Conseil.
- k) Droit de participer aux référendums qui ont lieu au niveau municipal dans l'Etat de résidence.
- l) Droit de disposer d'un recours juridictionnel effectif devant une instance nationale en cas de violation des droits de citoyenneté et des autres droits reconnus à l'individu par le traité.
- m) Droit de bénéficier de la protection diplomatique des autres Etats membres sur le territoire d'un Etat tiers dans lequel l'Etat d'appartenance n'est pas représenté. Dans cette dernière hypothèse, les personnes morales instituées conformément à l'art. 58 du Traité CE - comme les sociétés commerciales - peuvent être protégées par la Délégation de la Communauté européenne accréditée auprès de l'Etat tiers, dans lequel il s'agit d'intervenir.
- n) Droit de recevoir une instruction qui tienne compte du patrimoine commun de la civilisation européenne et d'apprendre, pendant toute la durée des études, une autre langue de l'Union, différente de la langue maternelle. Le projet prévoit, enfin, la création d'un "district européen" au Luxembourg, en tant que symbole des traditions culturelles communes aux peuples des Etats membres, destiné à accueillir non seulement les institutions et les organes de la Communauté établis dans cet Etat, mais aussi le Musée, les Archives historiques, l'Académie et la Bibliothèque de l'Union. Le statut de ce district et de ces organes est adopté par le Conseil à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement.

Le complètement éventuel des droits de citoyenneté ci-dessus énoncés relève du Conseil, qui délibère, là encore, sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement. Les dispositions ainsi établies entrent en vigueur après avoir été adoptées par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

4. Technique et logique du projet : le développement de la citoyenneté selon les critères du Traité de Maastricht

4.1. Le projet reprend les dispositions du Traité de Maastricht sur la citoyenneté de l'Union et en prévoit le développement. Le but est de rendre la réglementation de la matière plus exhaustive et cohérente. La structure de cette institution n'a pas changé. La citoyenneté européenne est de deuxième degré, et elle est toutefois une véritable supercitoyenneté, garantie par l'effet direct et la primauté du droit communautaire sur le droit interne incompatible. De même, dans le projet demeure essentiel le critère de Maastricht, selon lequel les droits de citoyenneté sont ceux expressément prévus en tant que tels, mais s'insérant dans tout le système des droits garantis à l'individu par le droit communautaire, y compris les droits fondamentaux. Un Acte sur la Citoyenneté - ou de toute façon un corps organique de dispositions dédiées à la matière, même au sein d'un traité de portée plus générale - pose les bases d'une partie substantielle de la constitution politique de l'Union : celle qui concerne le bill of rights. Bien qu'on ne trouve pas dans le projet la formulation d'une liste des droits fondamentaux, celui-ci ne fait aucun doute sur le fait que le rappel des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres et de la Convention de Rome de 1950 (et de ses modifications successives), ainsi que la possibilité d'adhésion de la Communauté à ce dernier système conventionnel, conduisent à transformer en droit positif les droits fondamentaux, comme partie intégrante du système juridique de l'Union, en chargeant la Cour de justice des Communautés de veiller à leurs protection. La garantie générale du principe de non-discrimination, et l'éventuelle extension des droits de citoyenneté à certaines catégories de citoyens d'Etat tiers, se situent dans cette vision "constitutionnaliste" du statut européen de l'individu. Il s'agit là d'un point de vue déjà adopté par le Traité de Maastricht, et qui devait être établi clairement afin d'en tirer les conséquences opportunes.

4.2. Quant à la sphère des droits "établis" de citoyenneté, les dispositions du Traité de Maastricht ont été intégrées et élargies en tenant toujours compte des trois domaines fondamentaux d'intérêt qu'elles recouvrent :

a) les droits déjà prévus pour le marché commun, qui doivent être uniformisés dans la perspective de l'Union: liberté de circulation, accès à certains services, à la fonction publique européenne, aux documents sur les activités de l'Union et aux mesures des institutions communautaires concernant l'individu ;

b) droits de participation expressément établis en matière de citoyenneté politique active, en particulier pour ce qui concerne le Parlement européen. Ces droits ont été assortis de la liberté de former des partis politiques, syndicats et autres associations au niveau européen : le rôle des partis politiques ainsi définis et celui du système électoral uniforme avaient été d'ailleurs reconnu par le Traité de Maastricht, grâce auquel le phénomène du parti européen pourrait être correctement mis en valeur. La nouveauté importante du projet par rapport au

Traité de Maastricht demeure donc dans le fait de prévoir l'initiative populaire en matière de mesures normatives communautaires à travers une proposition devant être examinée par le Parlement afin d'être convertie en projet, sur lequel se prononce ensuite le Conseil. Il s'agit d'une exception au monopole de l'initiative que le Traité de Maastricht confie en matière législative à la Commission. Cette exception est, toutefois, justifiée. Le Parlement agirait en l'espèce sous l'impulsion d'un vaste nombre d'électeurs - deux millions - en tant qu'interprète de la volonté des citoyens, qu'il est appelé à représenter. L'initiative parlementaire, promue et soutenue par l'initiative populaire, devient ici la voie royale pour rapprocher la procédure de décision du citoyen. Cela représente une autre finalité typique de l'Union, selon une disposition expresse du traité de Maastricht. Il reste à trouver la façon concrète de l'atteindre. C'est pour cette raison qu'il vaut mieux introduire dans la réglementation de la citoyenneté cette concession limitée aux principes de la démocratie directe.

c) La troisième catégorie de droits établis par le Traité de Maastricht concerne la protection de l'individu sous différentes formes : juridictionnelle, parlementaire à travers le recours au Médiateur, diplomatique. Dans ce domaine aussi, le projet adopte essentiellement le système de Maastricht. En ce qui concerne la protection juridictionnelle, disposer d'un recours effectif devant une instance nationale en cas de violation de ses droits est un Grundrecht, sans aucun doute garanti par le droit communautaire. Il est certain qu'il appartient à la Cour de justice de Luxembourg d'assurer le respect des droits de citoyenneté européenne quant à l'interprétation et à l'application des normes les définissant, toutes produites par la source communautaire. Ensuite, quant à la protection diplomatique, prévoir qu'elle soit élargie aux personnes morales telles que les sociétés commerciales, et dans ce cas exercée par les représentations diplomatiques de la Commission, est un développement qui suit les choix effectués par le Traité de Maastricht et ne les contredit aucunement.

Il existe ensuite l'aspect culturel de la citoyenneté. Le Traité de Maastricht l'avait négligé. En prévoyant le droit d'apprendre au moins une langue communautaire différente de sa langue maternelle, le projet vise à combler une lacune absolument injustifiée dans un système qui va au-delà de la simple intégration du marché. Ce même but a inspiré la création d'un "District européen" au Luxembourg en tant que siège des organismes pouvant témoigner de l'importance et de la signification actuelle de l'intégration européenne comme patrimoine commun historique et culturel aux yeux de tous les citoyens de l'Union.

4.3. Une dernière observation. Les réserves et les modalités de procédure pour l'exercice et l'éventuelle limitation des droits de citoyenneté, telles qu'elles sont définies dans le projet, exigent l'intervention directe des institutions communautaires - Commission, Conseil, Parlement - dont les compétences peuvent changer selon les cas, même si le schéma de base de procédure est, en général, prévu par le Traité de Maastricht : la Commission est l'organe de l'initiative; le Conseil délibère parfois à l'unanimité, parfois à la majorité; le Parlement est compétent pour rendre un avis nécessaire, parfois même obligatoire ("avis conforme"). Le régime de la citoyenneté se situe dans la présente phase de l'intégration européenne, dans laquelle il y a une continuité institutionnelle entre Communauté et Union. Ce régime est géré par la Communauté, à laquelle l'Union ne s'identifie pas, mais à laquelle elle est certainement liée. C'est un choix obligatoire. L'Union inclut la Communauté dans sa sphère et se sert ainsi, quant à sa citoyenneté, des institutions communautaires. Pour ce qui concerne les Etats membres, ceux-ci sont habilités à intervenir dans le cadre de notre projet à tous égards. Ils gardent le contrôle quant à l'acquisition et à la perte de la citoyenneté européenne et contribuent

à établir les droits que celle-ci comporte, aussi bien à travers le vote au sein de l'organisme intergouvernemental que lors de la mise en oeuvre des décisions de cet organisme, ainsi que, de façon plus générale, des prescriptions du Traité et du droit dérivé concernant la matière.

4.4. La Commission de Venise est persuadée que ses propositions répondent à l'idée, désormais répandue, que la citoyenneté de l'Union doit être non seulement mise en scène, mais aussi mise en oeuvre avec toutes ses possibilités de développement. La ligne d'arrivée est à portée de main. La conférence intergouvernementale offre l'occasion de l'atteindre. Il ne s'agit pas de modifier le cadre institutionnel, ni de soustraire aux Etats membres les pouvoirs de souveraineté qui servent à former l'Union en tant qu'organisation politique, mais dont ils ne veulent pas se défaire. Les limites dans lesquelles demeure le projet sont, du reste, évidentes. Aucun des droits s'ajoutant à ceux établis par le Traité de Maastricht ne peut être exercé en dehors des conditions et réserves qui l'entourent et qui n'échappent pas, lors de la procédure de décision, à l'examen des Etats membres. Dans les propositions de la Commission aussi, la citoyenneté européenne est un système incomplet, qui peut et devrait s'enrichir, au fur et à mesure, d'un contenu nouveau. Il est essentiel toutefois que ce système devienne dès maintenant un statut utile au progrès de l'intégration. Dans les secteurs de sa compétence, tels qu'ils sont établis dans le Traité de Maastricht, ce statut répond à sa raison d'être seulement si les droits qui en découlent confèrent à la citoyenneté la valeur d'une première expression opérationnelle et mûre d'unité européenne, d'une première forme de l'Union. Les nouveaux droits prévus par le projet remontent en tout cas aux principes gouvernant le système juridique et même la structure institutionnelle de la Communauté, tout comme l'exige le Traité de Maastricht. L'objection éventuelle selon laquelle ces droits représenteraient une téméraire fuite en avant ne tient pas. Ce sont des droits tirés de la sphère que ce Traité a décidé de garantir à l'individu. Il se peut que leur insertion donne une nouvelle impulsion au processus d'intégration. Il suffit de penser à la liberté d'association dans les partis européens et à ses répercussions positives sur le rôle politique du Parlement. Cela aussi rentre, toutefois, dans la logique de la construction européenne, qui s'achève pas à pas, mais qui doit avancer; et c'est une logique confortée par l'expérience.