



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.10.2004  
COM(2004)695 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION**

**Quatrième rapport sur la citoyenneté de l'Union  
(1er mai 2001 – 30 avril 2004)**

{SEC(2004)1280}

## TABLE DES MATIÈRES

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1.   | Introduction .....   | 4  |
| 2.   | La citoyenneté de l'Union .....  | 4  |
| 3.   | Droits conférés aux citoyens de l'Union par la deuxième partie du traité CE.....                     | 5  |
| 3.1. | Droit de libre circulation et de séjour.....   | 5  |
| 3.2. | Non-discrimination en raison de la nationalité, conformément à l'article 12.....                     | 8  |
| 3.3. | Droits électoraux .....  | 8  |
| 3.4. | Droit à la protection diplomatique et consulaire .....   | 9  |
| 3.5. | Droits relatifs aux voies de recours non judiciaires et au régime linguistique.....                  | 9  |
| 4.   | Renforcer la citoyenneté de l'Union par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne..... | 10 |
| 5.   | Conclusions .....  | 11 |
|      | Annexe : références .....  | 13 |

**ANNEXES (dans le document SEC(2004)1280)**

- (1) PRÉCÉDENTS RAPPORTS SUR LA CITOYENNETÉ DE L'UNION
- (2) LA CITOYENNETÉ DE L'UNION VUE PAR LES EUROPÉENS LORS DE SONDAGES D'OPINION
- (3) INFORMATION, ÉDUCATION ET ASSISTANCE EN MATIÈRE DE DROITS DES CITOYENS
- (4) LÉGISLATION SECONDAIRE ADOPTÉE SUR LES DROITS PRÉVUS DANS LA DEUXIÈME PARTIE DU TRAITÉ CE
- (5) CITOYENS QUI ONT EXERCÉ LEUR DROIT DE LIBRE CIRCULATION
- (6) APPLICATION DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX
- (7) LISTE DES RÉFÉRENCES

## 1. INTRODUCTION<sup>1</sup>

À son article 22, le traité instituant la Communauté européenne impose à la Commission de faire rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, tous les trois ans, sur l'application des dispositions de sa deuxième partie, intitulée «La citoyenneté de l'Union». Les rapports sur la citoyenneté de l'Union se concentrent donc sur les droits accordés aux citoyens de l'Union en vertu de la deuxième partie du traité CE. La Commission publie ici le quatrième rapport sur la citoyenneté de l'Union, qui couvre la période allant de mai 2001 à avril 2004.

Ce rapport vise à présenter les évolutions qui ont marqué la citoyenneté de l'Union et les droits qui y sont attachés, ainsi qu'à apprécier la nécessité de nouvelles dispositions de nature à renforcer ces droits. Avec sa publication, la Commission remplit l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 22 du traité CE.

## 2. LA CITOYENNETE DE L'UNION

Conformément à l'article 17, paragraphe 1, du traité CE: «Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre.»

L'importance que revêt la citoyenneté de l'Union tient au fait que le droit communautaire accorde de **véritables droits** aux citoyens de l'Union. Ces droits octroyés à tout citoyen de l'Union par la deuxième partie du traité CE peuvent être regroupés en quatre catégories:

- le droit de libre circulation et de séjour, sous réserve des limitations et conditions prévues dans le traité CE et la législation secondaire (article 18);
- le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales dans l'État membre de résidence, même si le citoyen n'est pas ressortissant de cet État membre (article 19), ce qui peut être vu à la lumière du suffrage universel garanti par l'article 190;
- le bénéfice, dans un pays tiers où l'État membre du citoyen n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout autre État membre (article 20); et
- l'accès à des voies de recours non judiciaires, par la saisine du Médiateur européen et le droit de pétition devant le Parlement européen (article 21).

L'article 17, paragraphe 2, du traité CE dispose en outre que: «Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité.» Le plus important des droits accordés en dehors de ceux prévus dans sa deuxième partie est la protection contre toute forme de discrimination exercée en raison de la nationalité (article 12).

---

<sup>1</sup> Les annexes peuvent être trouvées dans le document de travail SEC(2004)1280 accompagnant le présent rapport

La Commission souligne l'importance de **l'information** et de **la communication** concernant les droits conférés par la citoyenneté de l'Union. Les citoyens doivent avoir connaissance de leurs droits. Si une action continue est menée pour améliorer cette connaissance générale de leurs droits, leur permettre d'accéder aisément à des informations fiables à ce sujet et tenir compte de leur expérience, ils auront, en effet, le sentiment d'une Union européenne plus proche d'eux.

La citoyenneté de l'Union dépend des règles nationales régissant **l'acquisition et la perte de la citoyenneté nationale**. La déclaration n° 2 sur la nationalité d'un État membre annexée au traité de Maastricht confirme que la question de savoir si un individu possède la nationalité d'un État membre est réglée par seule référence au droit national de cet État membre. L'accès à la citoyenneté de l'Union est donc régi par les dispositions nationales sur la nationalité, y compris les conditions de naturalisation.

Sans préjudice du fait que les États membres restent seuls compétents en matière de législation relative à la nationalité, la Commission a présenté ses vues sur la naturalisation des immigrants en situation légale dans sa communication de 2003 sur l'immigration, l'emploi et l'intégration [1]. À cet égard, le Conseil européen de Tampere de 1999 avait avalisé un objectif à long terme, selon lequel les immigrants résidant depuis longtemps dans un État membre devraient avoir la possibilité d'obtenir la nationalité de cet État membre – ce qui signifierait également l'obtention automatique de la citoyenneté de l'Union. La communication, qui voit dans l'octroi de la nationalité un moyen de faciliter l'intégration des immigrants, émet un certain nombre de recommandations concernant la naturalisation.

Par ailleurs, l'action menée par la Communauté en faveur de **l'éducation, de la formation et la jeunesse** contribue à garantir aux citoyens la possibilité de participer activement à la société et à la vie démocratique européennes. En particulier, cet objectif est poursuivi dans le cadre du suivi donné au rapport sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation [2], et du livre blanc de la Commission intitulé «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne» [3], adopté en novembre 2001. La principale préoccupation est de faire de la citoyenneté une réalité, en dotant les citoyens de l'Union, notamment les jeunes, des compétences nécessaires et en les associant directement au processus d'intégration européenne.

### 3. DROITS CONFÉRÉS AUX CITOYENS DE L'UNION PAR LA DEUXIÈME PARTIE DU TRAITE CE

#### 3.1. Droit de libre circulation et de séjour

Le troisième rapport sur la citoyenneté de l'Union soulignait déjà la nécessité de codifier et de renforcer la législation communautaire sur la liberté de circulation et de séjour, dans le contexte de la proposition [4] 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** [5], présentée par la Commission. La directive 2004/38/CE [6] a finalement été adoptée le 29 avril 2004 et publiée le 30 avril 2004. Les États membres disposent d'un délai de deux ans expirant le 30 avril 2006 pour mettre en vigueur les dispositions nationales nécessaires pour se conformer à cette directive.

Par rapport à la situation existante, et conformément aux attentes exprimées par les citoyens, la directive représente une avancée majeure en termes de liberté de circulation et de séjour. Elle peut faire une différence énorme dans la vie des millions de citoyens qui résident actuellement dans un État membre autre que le leur et de tous ceux, encore plus nombreux, qui voudront les imiter à l'avenir. Elle encouragera la mobilité des citoyens dans toute l'Union européenne – ce qui aura, en retour, une incidence positive sur la compétitivité et la croissance des économies européennes.

Premièrement, la directive codifie, sous la forme d'un instrument unique, le corpus législatif complexe et l'abondante jurisprudence en vigueur sur la liberté de circulation et de séjour, ce qui clarifiera ce droit et le rendra plus transparent pour les citoyens de l'Union et les administrations nationales. Ainsi, la directive modifie le règlement (CEE) n° 1612/68 [7] sur la libre circulation des travailleurs et abroge neuf directives [8]. Elle remplace également le règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission [9], qui devra être abrogé par la Commission.

Deuxièmement, tout en préservant les droits acquis des travailleurs, elle place la liberté de circulation et de séjour sous un régime juridique unique, dans le contexte de la citoyenneté de l'Union.

Troisièmement, elle facilite l'exercice du droit de séjour en simplifiant les conditions et formalités à remplir, en créant un droit de séjour permanent et en renforçant les droits des membres de la famille.

Les citoyens de l'Union pourront ainsi séjourner dans un État membre pour une durée de trois mois sans aucune autre obligation que celle de détenir une carte d'identité ou un passeport en cours de validité. Pour des périodes supérieures à trois mois et jusqu'à cinq ans, le droit de séjour reste cependant soumis à certaines conditions: les citoyens de l'Union doivent être des travailleurs salariés ou non salariés; ou disposer, d'une part, de ressources suffisantes, pour eux-mêmes et les membres de leur famille, pour ne pas devenir une charge pour le système d'assurance sociale de l'État membre d'accueil et, d'autre part, d'une assurance maladie complète; ou, s'ils sont étudiants, être inscrits dans un établissement d'enseignement agréé, disposer d'une assurance maladie complète et garantir aux autorités nationales compétentes, par une déclaration ou tout autre moyen équivalent, qu'ils disposent de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assurance sociale de l'État membre d'accueil.

Pour les citoyens de l'Union, l'obligation de détenir une carte de séjour a néanmoins été supprimée. Elle est remplacée par la possibilité, accordée aux États membres, d'exiger des citoyens de l'Union qu'ils se fassent enregistrer auprès des autorités nationales compétentes, qui émettent alors immédiatement une attestation d'enregistrement.

Autre grande nouveauté, la directive crée un droit de séjour permanent, acquis après cinq ans de séjour ininterrompu dans l'État membre d'accueil. Ce droit n'est plus soumis à aucune condition. Il facilitera considérablement la vie des citoyens de l'Union qui sont résidents de longue durée. Il permettra aussi à ceux d'entre eux qui sont inactifs, comme les retraités, d'obtenir l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux.

La directive prévoit clairement le droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille à l'égalité de traitement dans l'État membre d'accueil et définit précisément les exceptions à ce droit, à savoir: les États membres ne sont pas tenus d'accorder aux personnes autres que les travailleurs salariés ou non salariés et les membres de leur famille une prestation d'assistance sociale durant les trois premiers mois de séjour ou une aide d'entretien aux études avant l'acquisition du droit de séjour permanent. Toutefois, la directive dispose aussi que le recours au système d'assistance sociale d'un État membre n'a pas pour conséquence automatique une mesure d'éloignement.

Pour la première fois, la directive prévoit en outre que l'État membre d'accueil doit reconnaître comme membre de la famille le partenaire enregistré d'un citoyen de l'Union, dès lors que sa législation reconnaît le partenariat enregistré comme équivalent au mariage. Dans tous les cas, les États membres ont l'obligation de faciliter l'entrée et le séjour du partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a une relation durable. La directive renforce aussi les droits des membres de la famille, en leur accordant un droit de séjour autonome en cas de décès ou de départ du citoyen de l'Union ou de fin du mariage.

Par ailleurs, la directive définit mieux la possibilité qu'ont les États membres de restreindre le droit de séjour de citoyens de l'Union et de membres de leur famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Elle énonce une série de principes généraux consacrés par la jurisprudence de la Cour de justice, que les États membres sont tenus de respecter lorsqu'ils adoptent toute mesure de restriction. En particulier, elle prévoit que les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. Elle instaure également une protection renforcée contre l'éloignement en cas de séjour permanent ou de séjour dans l'État membre d'accueil durant les dix dernières années, ou encore de minorité légale.

Concernant **la mise en œuvre de la législation communautaire en vigueur sur le droit de libre circulation et de séjour**, la Commission a adopté, en décembre 2002, une communication intitulée «Libre circulation des travailleurs: en tirer pleinement les avantages et les potentialités» [10]. En mars 2003, elle a aussi adopté son deuxième rapport [11], couvrant la période 1999–2002, sur la mise en œuvre des trois directives [12] relatives au droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille qui n'exercent pas d'activité économique dans l'État membre d'accueil.

En outre, l'accord sur la libre circulation des personnes [13] conclu entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, est entré en vigueur le 1er juin 2002. Cet accord garantit **la liberté de circulation des citoyens de l'Union et des ressortissants suisses** sur la base des règles applicables dans l'UE. Il garantit aussi les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux ressortissants nationaux et couvre les droits fondamentaux d'entrée, de séjour, d'emploi, d'établissement comme professionnel indépendant, d'études et de sécurité sociale, conformément aux principes de non-discrimination selon la nationalité et d'égalité de traitement.

Du fait de la plus grande mobilité intracommunautaire et notamment du nombre croissant de retraités résidant hors de leur pays d'origine, les cas sont fréquents de décès de citoyens de l'Union dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. La question du **rapatriement de la dépouille des personnes décédées** est ainsi posée. Le Parlement européen a demandé à la Commission de veiller à ce que les normes et procédures appliquées au transport transfrontalier des personnes décédées soient harmonisées dans toute l'UE [14]. Il pourrait s'agir là d'un nouveau champ d'action possible pour le renforcement du droit de libre circulation.

### 3.2. **Non-discrimination en raison de la nationalité, conformément à l'article 12**

Durant la période de référence, la Cour de justice a rendu des arrêts importants, qui ont renforcé la protection des citoyens de l'Union au titre des articles 12, 17 et 18 du traité CE [15]. Le principe de non-discrimination en raison de la nationalité se voit ainsi accordé une importance particulière en relation avec la citoyenneté de l'Union: «le statut de citoyen de l'Union permet à ceux (...) qui se trouvent dans la même situation d'obtenir dans le domaine d'application du traité, sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique.» En revanche, des situations différentes ne doivent pas donner lieu au même traitement. Les situations impliquant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité, en particulier la liberté de circulation, font partie des situations relevant du droit communautaire.

### 3.3. **Droits électoraux**

**Les élections au Parlement européen** sont conduites selon des principes communs à tous les États membres. Ces principes sont énoncés dans la décision 2002/772/CE, Euratom [16], modifiant l'acte de 1976 [17] relatif à l'élection des membres du Parlement européen. Adoptée par le Conseil sur la base de l'article 190, paragraphe 4, du traité CE, cette décision a pris effet le 1er avril 2004.

Durant la période de référence, les droits électoraux afférents aux élections au Parlement européen ont été étendus à Gibraltar, lorsque le Royaume-Uni a adopté en mai 2003, à la suite de l'arrêt *Matthews contre Royaume-Uni* [18], une législation nationale permettant à l'électorat gibraltarien de prendre part à ces élections. En juillet 2003, l'Espagne a toutefois saisi la Commission d'un recours contre le Royaume-Uni, conformément à l'article 227 du traité CE. Selon l'Espagne, la nouvelle législation britannique viole en effet les articles 17, 19, 189 et 190 du traité, ainsi que l'annexe II de l'acte de 1976. En octobre 2003, la Commission a invité les parties à rechercher une solution amiable [19]. En mars 2004, l'Espagne a malgré tout formé un recours contre le Royaume-Uni devant la Cour de justice [20].

Conformément à l'article 191 du traité CE, **les partis politiques au niveau européen** contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union. Le règlement (CE) n° 2004/2003 [21], adopté en novembre 2003, fixe un cadre pour leur financement à partir du budget communautaire.

Les citoyens de l'Union ont **le droit de participer aux élections au Parlement européen dans leur État membre de résidence**. Pour préparer les élections de juin 2004, la Commission a arrêté plusieurs mesures dans le cadre de la

directive 93/109/CE, dont une communication visant à garantir que tous les citoyens de l'Union puissent prendre part à ce scrutin [22].

Concernant **les droits électoraux conférés aux citoyens de l'Union pour les élections municipales**, la Commission a fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE [23] en mai 2002 [24]. En 2003, la directive a été modifiée par l'acte d'adhésion des dix nouveaux États membres: une référence aux collectivités locales de base de ces pays a été ajoutée dans son annexe [25].

Comme on l'a précédemment mentionné, le droit de libre circulation a été étendu à la Suisse. Pour les citoyens de l'Union et les ressortissants de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein, la libre circulation des personnes est également garantie dans le cadre de l'Espace économique européen. Les droits électoraux conférés aux citoyens de l'Union étant le corollaire de l'exercice de leur droit de libre circulation et de séjour, la prochaine étape pourrait consister à **instaurer le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales par des accords entre les États membres et les pays tiers concernés**. Actuellement, le droit de participer aux élections locales dans le pays de résidence est prévu par certains accords bilatéraux conclus entre des États membres et des pays de l'EEE.

Enfin, des pétitions, questions parlementaires et courriers récurrents témoignent de la préoccupation de nombreux citoyens de l'Union concernant une lacune de leurs droits électoraux en l'état actuel de la législation communautaire: certains citoyens peuvent encore se trouver privés d'un droit civique important, à savoir **le droit de participer aux élections nationales ou régionales**, du fait de l'exercice de leur droit de libre circulation. En effet, les États membres n'accordent pas ce droit aux ressortissants des autres États membres séjournant sur leur territoire [26]. Avant l'élargissement, cette situation concernait environ cinq millions de citoyens de l'Union en âge de voter.

### 3.4. **Droit à la protection diplomatique et consulaire**

Suite à l'achèvement des procédures législatives nécessaires par tous les États membres, la décision 95/553/CE [27], concernant la protection des citoyens de l'Union par les représentations diplomatiques et consulaires des États membres dans les pays tiers, est entrée en vigueur en mai 2002. La protection offerte par les ambassades couvre l'assistance en cas de décès, d'accident ou de maladie grave, d'arrestation ou de détention, l'assistance aux victimes de violences et l'aide et le rapatriement des citoyens de l'Union en difficulté.

### 3.5. **Droits relatifs aux voies de recours non judiciaires et au régime linguistique**

Tout citoyen de l'Union a **le droit de présenter une pétition au Parlement européen** sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et le concernant directement. En 2001-2002, le Parlement a reçu 1283 pétitions, dont 744 étaient recevables, et en 2002-2003, 1514 pétitions, dont 642 étaient recevables.

Pour sa part, **le médiateur européen** examine les plaintes visant des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs

fonctions juridictionnelles. Durant la période de référence et jusqu'à fin mars 2003, c'est M. Jacob Söderman qui a occupé cette fonction. En janvier 2003, le Parlement européen a nommé son successeur, M. Nikiforos Diamandouros, par la décision 2003/158/CE, Euratom [28]. Ce dernier a pris ses fonctions en avril 2003. Le nombre de plaintes reçues par le médiateur n'a cessé d'augmenter durant la période de référence: 1874 en 2001, 2211 en 2002 et 2436 en 2003 [29]. Dans leur grande majorité, ces plaintes émanent de particuliers (en 2002 par exemple, 2041 plaintes ont été directement envoyées par des citoyens), mais soit sortent des compétences du médiateur, soit sont irrecevables (en 2001 notamment, il est apparu que seulement 29 % des plaintes examinées relevaient de sa compétence).

**Le droit de communiquer dans sa langue maternelle** est un reflet du principe général de bonne administration. La correspondance du grand public avec la Commission est traitée conformément au code de bonne conduite administrative, qui renvoie à l'article 21 du traité CE pour ce qui concerne la correspondance [30].

#### 4. **RENFORCER LA CITOYENNETE DE L'UNION PAR LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE**

Il existe une relation forte entre la citoyenneté de l'Union et les droits fondamentaux consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [31]. En créant une citoyenneté de l'Union, l'UE a placé l'individu au cœur de ses activités. La Charte met ce concept en œuvre dans plusieurs de ses dispositions [32] et contient notamment un chapitre distinct, le chapitre V intitulé «Citoyenneté», qui reprend les droits énoncés dans la deuxième partie du traité CE.

En 2001, la Commission a décidé que toute proposition d'acte législatif ou tout acte réglementaire qu'elle devrait adopter ferait l'objet, au stade de son élaboration, d'un contrôle de compatibilité avec la Charte [33].

En réponse à une demande du Parlement européen, **un réseau d'experts des droits fondamentaux** a été constitué en septembre 2002. L'objectif est de garantir un haut niveau d'expertise, pour chacun des États membres et l'Union européenne dans son ensemble. Le réseau produit un rapport annuel sur la manière dont les droits fondamentaux sont sauvegardés dans la pratique. C'est en mars 2003 qu'il a soumis à la Commission son premier rapport (le rapport annuel 2002). Le rapport annuel 2003 a été présenté en avril 2004.

Pour **promouvoir les actions d'information** concernant les droits fondamentaux, une ligne budgétaire d'un million d'euros a été insérée dans le budget 2002 de l'Union. Une partie de cette somme a été utilisée pour le contrat régissant le réseau susmentionné. Avec le solde, la Commission a financé des projets visant à renforcer la connaissance des droits fondamentaux en Italie, au Royaume-Uni, en Suède, en Grèce et en Pologne.

La question du **statut juridique** de la Charte, c'est-à-dire de l'opportunité de la rendre juridiquement contraignante, a été au cœur des débats de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Ces débats se sont conclus par son intégration en partie II du traité constitutionnel, ce qui aura pour effet de la rendre juridiquement contraignante.

Par ailleurs, le traité de Nice a amélioré la procédure de détection de tout risque clair de violation grave des droits fondamentaux par un État membre (**article 7 du traité sur l'Union européenne**). Dans sa communication d'octobre 2003 sur l'article 7 du traité sur l'Union européenne [34], la Commission a souligné la nécessité d'une approche proactive pour protéger les valeurs communes et examiné les données et conditions formelles qui doivent être réunies pour mettre en œuvre l'article 7 en cas de violation grave et persistante des valeurs communes ou de risque clair d'une telle violation. Dans sa résolution d'avril 2004 [35], le Parlement européen s'est prononcé pour un dialogue interinstitutionnel sur un ensemble de critères communs et a avalisé les principes régissant l'ouverture de la procédure de l'article 7.

Un nouveau renforcement des droits fondamentaux est enfin prévu, via la création d'une **agence des droits fondamentaux**. Cette agence sera une extension de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, déjà en fonction à Vienne. [36] Une consultation publique sur le mandat et les tâches futurs de l'agence est actuellement lancée.

## 5. CONCLUSIONS

Durant ses douze années d'existence, la citoyenneté de l'Union a gagné en importance, pour devenir une source de droits réels et concrets.

La Commission estime que, dans l'ensemble, les dispositions de la deuxième partie du traité CE concernant les droits des citoyens de l'Union sont appliquées correctement et sans problème majeur. Les États membres ont mis en œuvre la législation secondaire en vigueur, dans tous les domaines couverts par cette deuxième partie. Les problèmes détectés sont essentiellement liés à une mauvaise application et des pratiques incorrectes, plutôt qu'à la non-conformité des législations nationales. Aussi l'information sur l'interprétation correcte des règles communautaires et la bonne application des droits des citoyens est-elle cruciale. À cet égard, les actions d'information et de communication doivent cibler tant les citoyens de l'Union que les autorités nationales compétentes pour les questions touchant à leurs droits.

La nécessité de renforcer les droits des citoyens de l'Union doit également être appréciée à la lumière des résultats de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le projet de traité constitutionnel, et compte tenu du fait que celui-ci intègre, à son article III-13, les dispositions de l'article 22 du traité CE. Dans tous les cas, les questions suivantes peuvent être posées comme appelant peut-être un tel renforcement des droits des citoyens de l'Union:

- la Commission attire l'attention sur les plaintes relatives au fait que **les citoyens de l'Union non ressortissants de leur État membre de résidence n'ont pas le droit de vote ni d'éligibilité à ses élections nationales et régionales**. Toute décision concernant l'éventuelle adoption de mesures fondées sur l'article 22, paragraphe 2, du traité CE, doit toutefois être mûrement réfléchie;
- le principe de libre circulation des personnes a été étendu à la Suisse et se trouve également garanti dans l'Espace économique européen. La prochaine étape pourrait consister à **accorder aux citoyens des parties contractantes le droit de**

**vote et d'éligibilité aux élections locales de leur pays de résidence.** Il suffirait, à cet effet, d'un accord entre les États membres et les pays tiers concernés;

- il n'existe pas de dispositions européennes régissant **le rapatriement de la dépouille des personnes décédées** d'un État membre à un autre. Les normes et procédures applicables pourraient toutefois être harmonisées dans toute l'Union. La Commission examinera les éventuelles mesures nécessaires, qui pourraient être fondées sur l'article 18 du traité CE;
- l'article III-11 du traité constitutionnel transférerait à l'Union le pouvoir de décision concernant **les mesures nécessaires à la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union** et, partant, renforcerait ce droit. Les mesures arrêtées sur la base cette disposition pourraient donc remplacer toute mesure fondée sur l'article 22, paragraphe 2, du traité CE.

Enfin, la Commission souligne l'importance que revêt la consécration des droits des citoyens de l'Union dans le traité constitutionnel, grâce à **l'intégration de la Charte des droits fondamentaux**, qui se voit ainsi conférer force contraignante.

## Annexe : références

[N.B. Les références sont actuellement disponibles dans la version anglaise, française et allemande du rapport. Les autres versions dans les autres langues suivront sans délai]

- (1) COM (2003) 336.
- (2) COM (2001) 59.
- (3) COM (2001) 681.
- (4) COM (2001) 275.
- (5) COM (2001) 506, p. 8-9.
- (6) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 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, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO L 1 58, 30.4. 2004. p. 77.
- (7) JO L 257 du 19.10.1968, p. 2.
- (8) Directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.
- (9) JO. L 142, 30.6.1970, p. 24.
- (10) COM (2002) 694.
- (11) COM (2003) 101.
- (12) Directives 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.
- (13) JO L 114 du 20.4.2002, p. 6.
- (14) Résolution 2002/2032 (INI), adopté en plénier le 4.12.2003.
- (15) Voir notamment l'affaire C-184/99 *Grzelczyk* [2001] RCE I-6193, paragraphe 31; Affaire C-224/98 *D'Hoop* [2002] RCE I-6191, paragraphe 28, et affaire C-148/02 *Garcia Avello* [2003] RCE I-0000, paragraphes 22 et 23.
- (16) JO L 283 du 21.10.2002.
- (17) L'Act3 est annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, EURATOM du 20 septembre 1976, JO L 278 du 8.10.1976, p. 5.
- (18) Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 18 février 1999.

- (19) Le PV (2003) 1632, voit le communiqué de presse de la Commission IP/03/1479 du 29 octobre 2003.
- (20) Affaire c-145/04 *l'Espagne contre le RU*, action intentée le 18 mars 2004, JO C 106 du 30.4.2004, p. 43.
- (21) Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen, JO L 297, 15.11. 2003, p. 1.
- (22) Directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, JO L 329 du 30.12.1993, p. 34. Les actions de la Commission ont inclut l'adoption d'un rapport sur l'octroi d'une dérogation en vertu de l'article 19, paragraphe 2, du traité CE en janvier 2003 (COM (2003)31); mesures visant à soutenir l'application de l'article 13 de la directive concernant l'échange des informations pour empêcher le double vote de citoyens et la communication susmentionnée d'avril (COM (2003)174) recommandant que les nouveaux Etats membres doivent transposer la directive sans tarder et invitant tous les Etats membres à prendre les mesures nécessaires visant à assurer que les citoyens de l'Union et les ressortissants des nouveaux Etats membres résidant sur leur territoire sont inscrits à l'avance sur les listes électorales pour les élections de 2004, même avant la date officielle de l'adhésion si besoin est.
- (23) Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, JO L 368 du 31.12.1994, p. 38.
- (24) COM (2002) 260.
- (25) Annexe II 2.D de l'Acte d'adhésion, JO L 236 du 23.9.2003, p. 334.
- (26) À l'exception du RU et de l'Irlande en ce qui concerne les citoyens irlandais résidant au RU et vice versa.
- (27) Décision des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 19 décembre 1995, concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires. JO L 314 du 28.12.1995, p. 73.
- (28) JO L 65, 8.3.2003.
- (29) Voir les rapports annuels 2001, 2002 et 2003 du médiateur européen.
- (30) Le code de bonne conduite administrative pour la Commission a été établi par la décision 2000/633/CE, CECA, EURATOM, JO L 267 du 20.10.2000 de la Commission, joint en annexe au règlement.
- (31) JO C 364 du 18.12.2000, p. 1.
- (32) Voir par exemple l'article 12 (2), 15 (2), 39 (1), 40, 42, 43, 44, 45 (1) et 46.

- (33) SEC (2001) 380.
- (34) COM (2003) 606.
- (35) Résolution adoptée le 20 avril 2004 sur la communication de la Commission concernant l'article 7 du Traité de l'Union européenne, PE 335.128.
- (36) Conclusions des représentants des Etats membres réunis au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement à Bruxelles le 13 décembre 2003, l'annexe des conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003. 5381/04, p. 27.